

**CAMILA PARMO FOLLONI PESSERL**

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, APLICABILIDADE E EFICÁCIA:  
EXEMPLO PRÁTICO DO MOMENTO ATUAL DA  
POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

**CURITIBA**

**Junho de 2009**

**CAMILA PARMO FOLLONI PESSERL**

**IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, APLICABILIDADE E EFICÁCIA:  
EXEMPLO PRÁTICO DO MOMENTO ATUAL DA  
POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

**Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-  
Graduação em Geografia da Universidade  
Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Lopes Diniz Filho**

**CURITIBA**

**Junho de 2009**

***Para Alexandre e Pedro.***

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Luiz Lopes Diniz Filho, por toda a objetividade e franqueza com que trabalha, pela disponibilidade e boa vontade.

Agradeço ao Prof. Dr. Clovis Ultramari, pelo esclarecimento das minhas dúvidas e pelo fornecimento de material bibliográfico.

Agradeço aos membros da Banca Examinadora, Prof. Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski e Prof. Dr. Clovis Ultramari, por ajudar-me a direcionar melhor minhas pesquisas.

Agradeço aos entrevistados, Dra. Cintia Estefania Fernandes, Patricia Cherobim, Francisco Buzato e José Luiz de Lima, pela disponibilidade, simpatia e interesse pela pesquisa, pelo fornecimento de material e pela franqueza nas entrevistas.

Agradeço ainda ao Prof. Ms. Cláudio Shimoyama, diretor do Instituto Datacenso, pela qualidade e disponibilidade das pesquisas utilizadas nesta Dissertação.

Por fim, agradeço à minha família, em especial a minha mãe Silvia Folloni, a meu pai Alberto Folloni Neto (*in memoriam*), a meu marido Alexandre Pessler.

*There are no good laws except simple laws*

Chrétien de Malesherbes

*Instead of the law serving the people, it is the people that serve the law*

Amir Afsai

*Economic history is a long record of government policies  
that failed because they were designed  
with a bold disregard for the laws of economics*

Ludwig Von Mises

*Poverty and suffering are not due to unequal distribution of goods and resources,  
but to the unequal distribution of capitalism*

Rush Limbaugh

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	vi
LISTA DE GRÁFICOS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS .....	vii
RESUMO .....	1
RESUME .....	1
INTRODUÇÃO .....	2
1 A TEORIA DE DE SOTO E A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO SOCIAL.....	7
1.1 A TEORIA MARXISTA POR DE SOTO.....	28
1.2 A PROPRIEDADE URBANA E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	30
2 COMPREENDENDO A TRANSFORMAÇÃO DO PENSAMENTO SOCIAL POR MEIO DA GEOGRAFIA URBANA .....	34
3 A INFLUÊNCIA DA TEORIA SOCIAL CRÍTICA NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DA CIDADE.....	56
4 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....	75
4.1 A CIDADE SEGUNDO A TEORIA SOCIAL CRÍTICA.....	75
4.2 COMO A POLÍTICA URBANA CONTEMPLOU A TEORIA SOCIAL CRÍTICA.....	79
5 O ESTATUTO DA CIDADE: PRINCIPAL FERRAMENTA DA POLÍTICA URBANA ATUAL NO BRASIL .....	86
6 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, SUA APLICABILIDADE E EFICÁCIA ....	93
7 CURITIBA COMO EXEMPLO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....	105
7.1 PLANO DIRETOR DE 1966: CONSIDERAÇÕES PERTINENTES. ....	107
7.2 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO EM CURITIBA .....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	120

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>122</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>130</b>

### **LISTA DE FIGURAS**

<b>Fig. 1 - Planta do Estado do Paraná, sem escala – Principais Fluxos Migratórios Intermesorregionais no Paraná em 2000.....</b>	<b>105</b>
<b>Fig. 2 - Planta do Estado do Paraná, sem escala – Ocupações Irregulares na RMC em 2000.....</b>	<b>106</b>
<b>Fig. 3 - Planta: Plano Preliminar de Urbanismo, 1965, sem escala.....</b>	<b>108</b>
<b>Fig. 4 - Plantas: Plano Diretor de Curitiba, 1966 e Revisão do Plano Diretor de Curitiba de 1975, sem escala. ....</b>	<b>109</b>
<b>Fig. 5 - Planta de Curitiba: Expansão Viária nas décadas de 1980 e 1990, sem escala. ....</b>	<b>109</b>
<b>Fig. 6 - Plantas de Curitiba: Densidade Demográfica por setor do IBGE – 1980/2000, sem escala.....</b>	<b>112</b>
<b>Fig. 7 - Plantas de Curitiba: Renda média do chefe de domicílio por setor do IBGE – em 1991 e em 2000, respectivamente, sem escala. ....</b>	<b>112</b>

### **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1 - Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Edifício, outubro de 2005.....</b>	<b>113</b>
<b>GRÁFICO 2 - Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Tipo, outubro de 2005.....</b>	<b>113</b>

### **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 - Déficit habitacional básico do Brasil em 2004 .....</b>	<b>62</b>
<b>TABELA 2 - Domicílios Vagos no Brasil em 2004.....</b>	<b>63</b>

### **LISTA DE ABREVIações E SIGLAS**

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**Ipardes** – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
**IPPUC** – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
**IPTU** – Imposto predial e territorial urbano  
**RMC** – Região Metropolitana de Curitiba





PESSERL, Camila Parmo Folloni. ***IPTU progressivo no tempo, aplicabilidade e eficácia: Exemplo prático do momento atual da Política Urbana Brasileira.*** Dissertação de Mestrado em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPR.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Lopes Diniz Filho

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a aplicabilidade do instrumento “IPTU progressivo no tempo”, contido na Política Nacional de Urbanismo (formulada pelo Ministério das Cidades), incorporado ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), devendo ser regulamentado por meio de Planos Diretores Municipais. A elaboração e a dificuldade de aplicação do referido instrumento servirão de exemplo para a tentativa de sustentação da hipótese de que a Política Urbana Brasileira se encontra atualmente impotente em relação ao alívio da tensão urbana das metrópoles brasileiras. Este estudo, pelo motivo de seu caráter investigativo, relaciona a Política Urbana Brasileira à evolução da discussão acadêmica acerca da cidade, especialmente por Geógrafos Urbanos e Arquitetos e Urbanistas. Baseia-se na teoria socioeconômica de Hernando De Soto (2000).

## RESUME

La dissertation étant présentée a comme objectif l'analyse de l'applicabilité de l'instrument “IPTU progressif dans le temps”, présent dans la Politique Nationale d'Urbanisme (celle-là formulée par le Ministère des Cités), faisant partie du Statut de la Cité (Loi Fédérale 10.257/01), devant être réglé par les Plans Directeurs Municipaux. L'élaboration et la difficulté d'application de l'instrument serviront comme exemple pour soutenir l'hypothèse que la Politique Urbaine Brésilienne n'est pas puissante contre la tension urbaine de ses métropoles. Dû à son caractère investigatif, cette étude relationne la Politique Urbaine Brésilienne à l'évolution de la discussion académique concernant la ville, en spécial par les Géographes Urbains et

par les Architectes et Urbanistes. L'étude trouve sa base dans la théorie socioéconomique d'Hernando de Soto (2000).

**Palavras-chave:** IPTU progressivo no tempo, aplicabilidade, eficácia, Política Urbana.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo exemplificar a Política Urbana Brasileira, por meio da análise da aplicabilidade do instrumento “IPTU progressivo no tempo” em Planos Diretores Municipais. Este instrumento está contido na política nacional de urbanismo formulada pelo Ministério das Cidades e normatizada por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), devendo ser regulamentado pelos Planos Diretores (diretrizes municipais do planejamento urbano, são leis obrigatórias a cidades de mais de 20.000 habitantes<sup>1</sup> por determinação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), em reafirmação à Constituição Federal de 1988).

Caracteriza-se pela progressividade da taxa do imposto, segundo a qual o proprietário que mantiver seu imóvel sem a devida utilização (estipulada no PD), terá o valor de seu IPTU aumentado ano após ano, por até 5 anos. O instrumento se fundamenta sobre o princípio da função social da propriedade, que condiciona o direito de propriedade urbana ao exercício de sua função social (prevista e regulamentada pelo Plano Diretor Municipal).

O instrumento se destina, principalmente, a promover o repovoamento das áreas das metrópoles que se encontram vazias ou subutilizadas (as áreas dos antigos centros urbanos possuem tais características, por motivos que serão discutidos adiante). O instrumento visa induzir o proprietário do imóvel a ocupá-lo socialmente (com utilização que cumpra com função social prevista pelo Plano Diretor), vendê-lo ou alugá-lo. A estratégia de cunho político/urbanístico do poder

---

<sup>1</sup> Ou cidades com menor número de habitantes em que se justifique o planejamento por conta de fragilidade ambiental ou interesse público de preservação.

público é de utilizar este instrumento a favor de um estoque de terras legais nas cidades (especialmente metrópoles) destinadas à habitação de interesse social.

Sendo esta uma política de caráter democrático, fruto de um amadurecimento da compreensão de sociedade que o pensamento crítico desenvolvido na Academia permitiu, Geógrafos e Urbanistas produziram, nos últimos anos, bastante material escrito em apoio às novas políticas, com base em idéias de teor crítico, iniciadas na década de 1980. Os principais temas discutidos foram a democratização do acesso ao solo urbano, a função social da propriedade, a habitação de interesse social. O IPTU progressivo teria sido então considerado ferramenta eficaz para a estocagem de terra pública a fim de ser distribuída, por meio de legislação específica, à tentativa de responder ao déficit habitacional crescente nas grandes cidades.

A defesa dos acadêmicos a esta política representa a tentativa de responder com estratégias mitigadoras à desigualdade social que a crescente demanda por habitação nas cidades, em especial metrópoles, só fez agravar. É em razão deste desenrolar da história da formação metropolitana que estes espaços são, hoje, o principal objeto de estudo em Geografia Urbana e Urbanismo no Brasil. Seus métodos e hipóteses se apóiam em fundamentos teóricos críticos, em sua grande maioria.

No espaço da metrópole, o aumento considerável da população – experimentado durante toda a segunda metade do século XX no Brasil e em outros países em desenvolvimento – se fez sentir em maior escala, elevando a níveis críticos a gravidade dos problemas de caráter socioeconômico e a fragilidade socioambiental. Isso se deve ao fato de que a maioria dos migrantes se manteve na informalidade: não encontrando domicílio na cidade formal, foram obrigados a ocupar áreas *impróprias*. Entre elas, terrenos públicos ou privados vazios, imóveis abandonados ou subutilizados, áreas de proteção ambiental, encostas de morros, margens de rios e arredores de mananciais hídricos. Foram buscar na ilegalidade aquilo que a legislação formal não lhes permitia adquirir, imóvel (ainda que

abrigando diversas famílias) e obtenção de sustento, ou trabalho não regularizado (em todos os setores da economia). Na Academia, esta problemática urbana é estudada com o principal intuito de prever as consequências que a ocupação de áreas frágeis nas cidades acarretam à sociedade como um todo, abordando igualmente os aspectos sociais e ambientais.

Por essas razões, tanto as produções acadêmicas quanto a própria prática política no Brasil passaram a defender os imóveis desocupados e/ou subutilizados contidos nos centros das grandes metrópoles como o lugar ideal para pôr em prática a reforma urbana (promovendo a redistribuição e/ou reocupação dos terrenos e imóveis ociosos e subutilizados). Com muita justiça esses espaços passaram a ser requisitados como peça fundamental da política urbana, já que são áreas legalizadas e munidas de infraestrutura, de acesso fácil aos serviços e comércio.

A estratégia presente na política visa driblar os altos preços do mercado imobiliário formal, oferecendo à população carente imóveis pelos quais não poderiam pagar. Esta medida promoveria a retenção especulatória de terrenos vazios por parte dos proprietários e as dificuldades burocráticas da aquisição de terrenos e obtenção de propriedade legalmente registrada.

Não são apenas os fatores socioeconômicos que atraem a atenção dos intelectuais que debatem a cidade: o abandono de infraestrutura e de grandes áreas de importância urbana, providas de história e memória coletiva (já que são o berço da urbanização local) conferem aos centros urbanos atenção especial: a utilização dos imóveis centrais como área destinada à habitação de interesse social é uma política defendida na Academia também por motivos estéticos, de patrimônio cultural e turístico.

Apesar disso, o foco de atenção que demonstrou maior merecimento pelos acadêmicos foi, justamente, o quadro de pressão socioambiental, já que o pensamento crítico (que abordou largamente os temas da exclusão social e crise

ambiental) era o patamar que a evolução do estudo da cidade atingiu e seguiu durante as duas últimas décadas do século XX.

É portanto necessário que se evidencie a forma como a Academia influenciou a Política Urbana no Brasil, sendo sua importância demonstrada nos próximos capítulos, bem como o crescimento dessa influência no fim de século e a forma como o poder público incorporou os ideais críticos na elaboração de medidas de planejamento urbano. A evolução do pensamento da Ciência Social durante o século passado direcionou e elaborou os princípios da Política Urbana brasileira, conforme será demonstrado em sequência.

Esta Dissertação tem, como objetivo primeiro, avaliar a aplicabilidade e eficácia do IPTU progressivo no tempo. Essa análise será utilizada para exemplificar o estabelecimento da relação entre a evolução do estudo da cidade (representada principalmente por Urbanistas e Geógrafos Urbanos) e a construção da Política Urbana Brasileira. Além disso, são também objetivos específicos: o questionamento do pensamento crítico como fonte de inspiração dos programas sociais promovidos pelo poder público; por último a documentação das experiências práticas da utilização do IPTU progressivo no Brasil. A hipótese de pesquisa é de que a Política Urbana Brasileira se encontra atualmente em fase de teste prático das medidas mitigadoras da tensão urbana das metrópoles brasileiras, como o instrumento IPTU progressivo no tempo.

Esta fase representa, acadêmica e politicamente, uma etapa de verificação da eficácia da teoria social crítica enquanto fundamentação da Política Urbana. A tentativa de sustentação desta hipótese se faz por meio da análise da evolução da discussão da cidade por parte da Academia e sua influência sobre a política.

Por esse motivo, este estudo relaciona a Política Urbana Brasileira à evolução da discussão acadêmica acerca da cidade, especialmente por Geógrafos Urbanos e Arquitetos e Urbanistas. A pesquisa está fundamentada sobre a teoria

socioeconômica de De Soto (2000). A escolha da fundamentação teórica se deu por conta de seu caráter ao mesmo tempo econômico, histórico e empírico, método comumente empregado em estudos de Geografia.

Este estudo busca portanto fazer a leitura da cidade sob um ponto de vista comumente desconsiderado pelas produções em Geografia Urbana no Brasil. Em concordância ao método de De Soto (2000), este estudo envolverá, além da discussão acadêmica, a verificação dos resultados práticos da principal ferramenta de reforma urbana no Brasil, o IPTU progressivo no tempo e suas implicações jurídicas, desde 2001, quando da instituição de sua obrigatoriedade pelo Estatuto da Cidade. O presente estudo busca a experiência prática dos técnicos do urbanismo em relação à verificação da eficácia e aplicabilidade do instrumento IPTU progressivo no tempo em Planos Diretores.

Como enfoque metodológico, trata-se de um estudo de Geografia Urbana discutida sob uma ótica epistemológica e socioeconômica, pela qual a influência do pensamento crítico é evidenciada na concepção da Política Urbana Brasileira. O advento do instrumento legal IPTU progressivo no tempo na legislação urbana brasileira é considerado neste estudo como consequência da elaboração de instrumentos legais de planejamento urbano fundamentados nos pressupostos teóricos da teoria social crítica, como consequência da evolução da apreensão da cidade pelos acadêmicos com o passar dos anos. A aplicabilidade e eficácia do referido instrumento remonta a sua elaboração, por envolver em seu conteúdo a leitura da sociedade pelo viés crítico, e é questionada na medida em que se questiona seus objetivos e estratégias. Esta leitura se faz sobre a teoria socioeconômica de Hernando De Soto (2000). A coleta de dados respeitou, em síntese, a seguinte metodologia:

- Pesquisa documental sobre a teoria socioeconômica defendida por De Soto (2000).
- Pesquisa documental acerca da produção em **Geografia Urbana no Brasil** relacionando-a à evolução da Geografia enquanto ciência social e à produção da Política Urbana brasileira;

- Pesquisa documental acerca da evolução da **Política Urbana brasileira** em relação à propriedade urbana, reforma urbana e habitação de interesse social;
- Entrevistas com técnicos do planejamento do poder público acerca da aplicação do instrumento **IPTU progressivo no tempo** por meio de regulamentação do instrumento em Planos Diretores municipais, tomando-se como exemplo a cidade de Curitiba;
- Pesquisa documental acerca da legislação e jurisprudência urbanística federal e municipal relacionadas ao **IPTU progressivo no tempo** – tomando-se como exemplo a cidade de Curitiba.
- Pesquisa documental de caráter histórico e técnico-urbanístico acerca do planejamento desenvolvido em Curitiba-PR
- Pesquisa documental acerca da utilização do instrumento **IPTU progressivo no tempo** em Planos Diretores municipais.

## 1 A TEORIA DE DE SOTO E A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO SOCIAL

De Soto (2000, P15) considera o capitalismo como “*a única forma viável de se organizar racionalmente a economia moderna*”. Para o autor, não há outra opção de sistema socioeconômico a qualquer nação de governo responsável. A explicação é simples: trata-se do único sistema conhecido capaz de produzir mais-valia aos cidadãos. Em suas palavras: “*O capitalismo é o único sistema conhecido que nos fornece os instrumentos necessários para a criação de uma maciça mais-valia*” (DE SOTO, 2000, P15).

Por pura falta de opção, os governos dos países em desenvolvimento têm desenvolvido medidas com o objetivo de englobar suas economias no capitalismo global e dele se beneficiar. São exemplos dessas medidas as políticas econômicas, como o equilíbrio do orçamento, o corte de subsídios, redução de tarifas.

Esses esforços têm se mostrado, porém, frustrados em relação ao objetivo principal. Segundo De Soto (2000, P18), o investimento estrangeiro e moedas estáveis não são suficientes para gerar capital vivo economicamente. O obstáculo a ser vencido é a incapacidade desses países de atingir este objetivo.

Esse obstáculo não é, porém, a falta de ativos nestes países. A pesquisa de De Soto (2000, P20), contemplando material documental e de campo) revelou que os povos da Ásia, América Latina, Caribe, África e Oriente-Médio possuem de fato os ativos necessários para construir um capitalismo de sucesso. O valor de suas economias é quarenta vezes maior que toda a ajuda internacional realizada desde 1945. São dados extraídos de uma extensa pesquisa de campo realizada em países em desenvolvimento (América Latina, Caribe, Oriente-Médio, África e Ásia), com o intuito de descobrir o motivo pelo qual esses países teriam fracassado em produzir capital em benefício do próprio desenvolvimento, não sendo portanto beneficiários do capitalismo global).

Para De Soto (2000, P20), o referido obstáculo reside no fato de que esse valor considerável de ativos é constituído em quase 80% de posses **defectivas**: *“casas sobre terrenos sem registro formal de propriedade, empresas sem constituição legal e obrigações definidas, indústrias deslocadas da visão de financistas e investidores”*, resultados da falta de documentação adequada dos direitos de propriedade destes ativos. Se a grande parte dos ativos desses países não possuem registros de propriedade, isso significa que se encontram em desacordo com a lei formal.

Sobre a realidade socioeconômica das cidades brasileiras, o autor afirma:

30 anos atrás: mais de 2/3 das moradias construídas no Brasil visavam o aluguel. Hoje, cerca de 3% possuem registro oficial como moradia de aluguel. Este mercado foi deslocado para as áreas extraleais [favelas e cortiços], que operam fora da alta regulamentação da economia formal e funcionam segundo oferta e procura. Utilizam seus próprios acordos informais de compromisso na proteção e mobilização de seus ativos”.  
(DE SOTO, 2000, P23)



Esses acordos misturam regras emprestadas da legislação formal, improvisações e costumes dos locais de origem ou elaborados localmente. São mantidos por um contrato social apoiado pela comunidade como um todo e reforçado por autoridades escolhidas da comunidade. De Soto (2000, P23) afirma que os contratos sociais extra-legais são sólidos, e possuem essa característica para ocupar o lugar da lei oficial, que não tem sido capaz de acompanhar a iniciativa popular. O governo perdeu o controle sobre a grande parte da sociedade, que foi obrigada a proteger suas posses em contrato extralegal. Esses dados o autor extraiu, além da pesquisa de campo, de uma revisão bibliográfica sobre a história econômica de países em desenvolvimento (localizados na América Latina, no Caribe, no Oriente-Médio, na África e na Ásia), com a avaliação de resultados.

Para realizar uma transposição da teoria de De Soto para a realidade brasileira, alguns autores contemporâneos fornecem informações relevantes. Jacomino (2004, P296) tece seu comentário à realidade das funções registrais no Brasil:

A lei 8.935/94 estabelece concretamente que cada juiz, em cada comarca deste vasto país, pode baixar normas técnicas para o funcionamento do registro de imóveis. Em tese se pode ter um registro imobiliário afeiçoado idiossincasicamente a cada comarca do País, agravando o harmônico funcionamento dessas instituições. (...) A disciplina normativa deveria estar a cargo de uma fonte estável e unívoca, sem proejuízo da independência e autonomia decisórias do registrador e notário. Não deveria ser facultado aos Estados (...) dispor sobre regras procedimentais dos registros públicos.

Segundo Jacomino (2004, P299), os cartórios no Brasil não estão integrados e não adotam sistemas padronizados para atuação coordenada. Para o autor, em consonância à teoria de De Soto, “*o Brasil responde aos complexos processos econômicos globalizados de maneira disfuncional devido a seu Registro*”. Isso ocorre porque não há procedimentos standardizados, “*o output do sistema é desconcentrado e dispersivo, e os seus protocolos não podem ser reduzidos a padrões lógicos de conversibilidade e portabilidade*”. Dessa forma, a informação registral não circula confortavelmente em redes eletrônicas, com maiores custos de transação e informação, tendo como consequência a degradação do grau de

certeza, rapidez e confiança dos operadores. A lei de Registros públicos (6.015/73), segundo Jacomino (2004, P299), envelheceu. *“É excessiva como norma, exígua como regulamento. Em cada comarca, a interpretação é assistemática”*. Como havia afirmado De Soto, em relação à burocracia dos sistemas legais no mundo em desenvolvimento.

Observe-se que as deficiências dos sistemas formais de propriedade no Brasil são várias, segundo Jacomino (2004, P297):

Nos lugares afastados, falta de profissionais qualificados, exiguidade de infraestrutura material, humana e tecnológica, dispersão geográfica dos serviços, criação, anexação, extinção de cartórios à margem da lei, atomização e falta de integração em redes informáticas, falta de interesse profissional para se submeter a concursos públicos e ocupar posições de registradores e notários, etc.

Jacomino nos mostra que a dificuldade de integração das informações registrais no Brasil são compatíveis com a descrição que De Soto fizera em relação aos sistemas formais de propriedade nos demais países em desenvolvimento. Além disso, a tendência de negação do sistema em virtude de sua ineficiência é compatível com a incorporação da teoria crítica nas atividades públicas, pelo fato de que abandona o sistema de propriedade privada como o ideal. Segundo Jacomino (2004, P298):

O sistema sofreu críticas e um indisfarçável processo de sucateamento do sistema ocorreu. (...) O impulso selvagem de derriçagem dos registros imobiliários se instaura sem que ao menos se dessem condições de conhecê-los como importantes agentes do desenvolvimento econômico e social. (...) Corremos o risco de sairmos da fase de estruturação e desenvolvimento da instituição registral para cair na plena decadência, sem que nos déssemos, ao menos, a oportunidade de experimentar o seu apogeu, com o pleno desenvolvimento e maturidade.

Como consequência, crescem denúncias de fraudes contra cartórios, demonstrando que o sistema, em sua inteira pureza e rigor sistemáticos, *“não logrou alcançar o alto grau de desenvolvimento que ostenta em outros países e mesmo em regiões localizadas nos grandes centros urbanos do Brasil, onde os serviços são efetivamente delegados a agentes particulares capacitados para colaborar com a*

*Administração pública*”. (JACOMINO, 2004, P297) Segundo o autor, o pleno exercício da atividade é prejudicado à medida em que se obstaculiza a a certeza jurídica e a garantia e a tutela de interesses privados com a desarticulação das atividades registrais. *“A campanha pública que se faz no sentido de simplesmente extinguir tais atividades [registrais] é um claro sinal desse desmonte”*(JACOMINO, 2004, P295). Embora não haja qualquer menção a De Soto, a proximidade das idéias é evidente, há uma comprovação de que sua teoria é aplicável ao modelo de metrópole brasileira.

Apesar de ilegais, os ativos da grande maioria da população se desenvolveram rapidamente no ambiente urbano, tanto no Brasil como em todo o mundo em desenvolvimento: *“A migração do campo à cidade rapidamente dividiu o trabalho e desovou nos países mais pobres uma enorme revolução industrial/comercial que é, inexplicavelmente, virtualmente ignorada”* (DE SOTO, 2000, P47). Essa revolução incrementou a economia dos excluídos, em suas palavras: *“criaram um setor vibrante: o centro do mundo dos pobres”*.(DE SOTO, 2000, P47) Afirma-se que o valor total dos imóveis de propriedade extralegal dos países do Terceiro Mundo e dos países antes comunistas é de pelo menos 9,3 trilhões de dólares, cerca do dobro do total do suprimento de dólares em circulação na atualidade. (DE SOTO, 2000, P47) *“Nos antigos países comunistas, até jatos de caça são produzidos extralegalmente, destinados à exportação”*.(DE SOTO, 2000, P41)

A engenhosidade dos pobres criou riqueza em larga escala que constitui a maior fonte de capital em potencial para o desenvolvimento. Ativos que excedem os do governo, das bolsas de valores locais e dos investimentos estrangeiros diretos, muitas vezes maiores que toda a ajuda das nações desenvolvidas e todos os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial. (DE SOTO, 2000, P47)

Apesar da acumulação de ativos, o autor percebeu que no Terceiro Mundo e nas antigas nações comunistas não há uma forma de representação da propriedade que reúna todas as informações econômicas sobre os ativos. Ele exemplifica: *“não se pode conferir endereços facilmente, não se obriga as pessoas a saldar suas dívidas, não se transforma recursos em dinheiro e nem posses em*

ações”. (DE SOTO, 2000, P51) As normas de propriedade diferem de um bairro a outro, não se pode comparar economicamente os ativos pela falta de padronização nas suas descrições. Em suas palavras: *“as empresas dos pobres se parecem muito com corporações que não podem emitir ações ou apólices para a obtenção de novos investimentos e financiamentos. São capital morto”*. (DE SOTO, 2000, P51)

Sobre o capital, o autor afirma que se trata de uma “existência paralela imaterial do ativo”. (DE SOTO, 2000, P51) A condição para que o ativo produza capital, é que possua uma representação (títulos ou registros) que faça parte de um sistema formal de propriedade, reconhecido nacionalmente e internacionalmente. O caminho, para o autor, de os cidadãos dos países em desenvolvimento serem englobados pelo capitalismo global e dele extrair benefícios é que seu governo institucionalize um sistema único e integrado de propriedade. Nesse sistema, todas as informações sobre o ativo (seu valor, suas descrições físicas, a descrição de seus usos e opções de troca) devem estar contidas. Mas também se deve encontrar facilmente as informações sobre os proprietários, endereços, pagamento de impostos. (DE SOTO, 2000, P74)

De Soto (2000, P74) explica que o proprietário que dispuser de um sistema de propriedade como o descrito pode utilizar sua propriedade na obtenção de crédito social e financeiro, será reconhecido pelo mercado global e poderá capitalizar sua propriedade, participando das transações que o mercado oferece. São os *“efeitos da propriedade”*: A representação do ativo (o sistema de propriedade formal integrado) o torna *“fungível”*, ou capaz de ser moldado a qualquer tipo de transação permitida pela economia, como por exemplo sua divisão em ações, estas por sua vez negociáveis. Favorece a integração entre as pessoas em transações de mercado, na medida em que melhora o fluxo de comunicação entre os ativos. O benefício é que o cidadão comum pode, cumprida a exigência da acessibilidade às informações sobre os ativos, formar vínculos com o governo e com o setor privado, já que a padronização protege as transações financeiras fixando as características econômicas dos ativos. (DE SOTO, 2000, P41)

Ele explica que a propriedade reconhecida por um sistema como o descrito pode permitir ao proprietário que gere capital a partir de seus ativos, já que a informação concentrada referente à propriedade lhe confere credibilidade, podendo ser utilizada na obtenção de créditos financeiros, por exemplo, além de poder ser reconhecida por possíveis investidores. As transações possíveis pelo capitalismo globalizado não se fazem sem um sistema confiável, onde todas as informações sobre a propriedade possam ser facilmente encontradas, como por exemplo o pagamento de impostos.

Quanto às reformas governamentais que surgiram nas últimas décadas, em busca de um desenvolvimento socioeconômico das periferias, o autor escreve: *“os países latinoamericanos reestruturaram suas dívidas, estabilizaram suas economias controlando a inflação, liberalizaram o comércio, privatizaram os ativos governamentais e revisaram seus sistemas de impostos. Importaram toda sorte de mercadorias, mas nunca produziram suficiente capital vivo”*. (DE SOTO, 2000, P74) A causa do fracasso das reformas é que as medidas em geral pressupõem que as populações já estejam integradas no sistema legal, o que não acontece. Cerca de 80% da população convive com *“fortes economias clandestinas, desigualdade gritante, máfias ubíquas, instabilidade política, fuga de capital e flagrante desrespeito à lei”*. (DE SOTO, 2000, P74)

Jacomino, em relação à Política Urbana brasileira, pode ilustrar o que afirma De Soto: segundo ele, a ineficácia do sistema legal no que diz respeito à regularização de imóveis urbanos, produz custos inatingíveis de levantamento, regularização urbanística, regularização fundiária, lavratura de contratos, registros de títulos, dentre outros. (304) O autor não se distancia das idéias de De Soto quando afirma que o processo se torna inviável economicamente. Ele afirma que esse condicionante explica, mas não justifica *“o malogro generalizado das recentes experiências de regularizações fundiárias que não puderam atravessar a malha cerrada de burocracia e excessivo apego a fórmulas arraigadas numa práxis judicial-cartorária que precisa ser revista”*. (304) Jacomino (2004) defende o Estatuto da Cidade, mas condiciona seu sucesso a uma nova ordem político registral que

propõe. O autor atenta para o problema da profusão de leis, programas e políticas públicas que burocratizam e encarecem o sistema:

“Lei de Incorporações e condomínios, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Estatuto da Terra e Estatuto da Cidade, leis do SFH e SFI e lei 10.267/2001(rural). Em face de todos esses diplomas legais, estamos desarmados de um regulamento harmônico que pudesse assentar, em bases sistemáticas, as regras de funcionamento dos registros imobiliários, tornando-os perfeitamente aptos e aparelhados para dar uma resposta consistente a todas essas demandas” (300)

Segundo De Soto, é um erro responsabilizar a população dos países em desenvolvimento pelo desrespeito à lei. Para De Soto (2000, P61), a população não tem interesse em se manter na ilegalidade se a legislação formal for favorável ao seu desenvolvimento econômico, como ocorre nos países desenvolvidos; não o inverso. O comércio da maioria dos ativos se restringe a círculos locais de parceiros de negócios, não podendo se estender globalmente. A venda ou o arrendamento de uma moradia extralegal, pelos meios legais por exemplo, pode envolver longos e ineficientes processos de aprovação envolvendo todos os vizinhos. O proprietário perde dinheiro com propinas e favores. Mesmo não pagando impostos, o custo da ilegalidade é alto.

São equívocos que levam ao fracasso do capital, segundo a teoria: a) considerar que todos que se abrigam nos setores extralegais ou clandestinos o fazem para evitar o pagamento de impostos; b) considerar que os ativos em imóveis não são posses legais porque não foram apropriadamente levantados, mapeados e registrados; c) Decretar leis obrigatórias de propriedade é o bastante, e os governos podem ignorar os custos de execução dessas leis; d) acordos extralegais existentes ou “acordos sociais” podem ser ignorados.

A equipe de De Soto (2000, P84) planejou um programa para conduzir pequenos empresários extralegais ao sistema legal: cerca de 276.000 desses empresários registraram suas empresas voluntariamente nos novos cartórios de registros que foram providenciados pela equipe – sem uma promessa de redução de impostos, sendo que seus negócios clandestinos não haviam antes pago qualquer

imposto. Depois de 4 anos, a receita gerada pelos impostos já totalizavam US\$1,2 bilhões. A estratégia foi garantir que os custos de uma operação legal fossem menores dos que os da sobrevivência no setor extralegal, facilitando a papelada de legalização, fazendo esforços de divulgação das vantagens do programa “*e depois assistir a centenas de milhares de empresários abandonarem alegremente a clandestinidade*”. (DE SOTO, 2000, P84)

Confirmou-se que livrar-se dos custos e aborrecimentos da ilegalidade, em geral, compensou o pagamento de impostos. O que determina a exclusão é o custo relativo de se legalizar. A pessoas se afastam das leis, concluiu-se, porque ela “*não se dirige a seus desejos. Se a lei não as ajuda, elas próprias se ajudam fora da lei*” (DE SOTO, 2000, P21)

O Japão, a Europa e os EUA devem sua riqueza, explica o autor, a sua capacidade de usar seus ativos na geração de capital. Apesar disso, nem nos países desenvolvidos se compreende o porquê da sua capacidade de gerar capital. Em busca de conhecer a maneira com que os peritos fizeram para integrar os ativos extralegais de uma nação, de Soto (2000, P23) realizou inúmeras viagens, mas não obteve resposta. Em sua obra, de Soto (2000, P23) afirma que este desconhecimento generalizado acerca da capitalização permitida pelo direito à propriedade, desde que protegido por um sistema forte e confiável, pode fazer com que os próprios países desenvolvidos prejudiquem a fonte de sua força (a possibilidade de capitalização por meio de crédito financeiro e social da propriedade devidamente registrada). O advento da crise do crédito iniciada nos últimos meses de 2007 nos países desenvolvidos reforça essa tese<sup>2</sup>.

De Soto foi buscar a resposta na História. Por meio de revisão bibliográfica da histórica econômica dos países desenvolvidos (principalmente europeus, Estados Unidos e Japão), o autor concluiu que o Terceiro Mundo e os países do bloco comunista extinto vivem historicamente o que o Ocidente viveu, com uma defasagem de cerca de 200 anos. Na Europa do século XVII, o Estado

---

2 Sobre esse assunto, ver <http://ild.org.pe/en/home>. Acesso em 22/12/2008.

controlava o acesso ao empreendimento legal, tornando as leis mais rigorosas, assumindo o papel de polícia na identificação dos burladores da lei. Para tanto, apoiava-se nas Corporações, que por aparente contrasenso foram o primeiro exemplo de contratos extralegais. As consequências são problemas muito conhecidos pelo mundo em desenvolvimento: *“A violência perturbou a sociedade civil, a corrupção oficial disseminou-se, mascates, pedintes e ladrões invadiam as ruas, enquanto mercadorias extralegais fabricadas ou contrabandeadas atulhavam os mercados”* (DE SOTO, 2000, P25) Quanto aos governos europeus, assumiram posicionamento também bastante conhecido pelos nossos: foram gradativamente forçados a se retirar frente à crescente extralegalidade.

Percebeu-se então que o problema não eram as pessoas, mas sim a lei, que as impedia de serem mais produtivas. *“Facilitando o acesso à propriedade formal, reduzindo os obstáculos engendrados por regulamentações obsoletas e permitindo os acordos locais existentes de influenciarem a feitura de leis, os políticos europeus eliminaram as contradições em seus sistemas legais e econômicos e permitiram às suas nações conduzirem a Revolução Industrial a novas alturas”.* (DE SOTO, 2000, P45). Em outras palavras, capacitaram-se para gerar capital a partir de seus ativos. A história também demonstra, segundo De Soto (DE SOTO, 2000, P45), que países que integraram o empreendimento extralegal se capacitaram para prosperar mais rapidamente que aqueles que não o fizeram, resistindo às mudanças. Concluiu-se então que *“o que gera capital no Ocidente é um processo implícito enterrado nas complexidades de seu sistema de propriedade formal”.* (DE SOTO, 2000, P59) Isso ocorre porque registros formais e títulos representam o conceito do que é economicamente significativo sobre qualquer ativo, no que diz respeito a seus usos e possibilidades de negociação.

A maneira com que os governos desses países abarcaram a população extralegal em seu sistema formal de propriedade foi por meio da criação de um sistema único, baseado nos contratos informais pré estabelecidos pelos habitantes da extralegalidade. A lei popular foi contemplada, de modo que as posses foram consideradas e a elas foi conferido o direito à propriedade então formalizada.



Concluiu-se portanto que é o processo de representação formal dos ativos dos países desenvolvidos que confere aos proprietários a obtenção de crédito social e consequentemente financeiro. (DE SOTO, 2000, P41) É por meio de um sistema formal único e abrangente, estabelecido em concordância aos contratos sociais informais, possibilitando a desburocratização e desoneração do acesso à terra, que o desenvolvimento de uma sociedade forte economicamente é possível, segundo De Soto. Em suas palavras, “*o mercado de propriedade integrado serviu de combustível ao crescimento econômico explosivo dos EUA*” (DE SOTO, 2000, P68) Para o autor, este sistema teve como consequência a responsabilização das pessoas quanto aos deveres da manutenção da propriedade, já que as informações referentes aos ativos são facilmente encontradas, como endereços e o pagamento ou a sonegação de impostos. A manutenção da formalidade se torna rentosa, pois abre portas para as transações do mercado capitalista, favorecendo o compromisso dos indivíduos com o sistema.(DE SOTO, 2000, P70)

Na história formal dos EUA, o processo que levou à integração do sistema de propriedade se deu em uma série de acontecimentos e decisões governamentais no sentido de contemplar as posses dos ocupantes (mineradores) na legislação formal. De *criminosos desmazelados* os mineradores passaram a ser reconhecidos como *pioneiros nobres auxiliando no desenvolvimento do país*, sendo estes eleitores em potencial. A uniformidade do sistema, com os direitos dos mineradores protegidos se deu com o Estatuto de 1866. “*As regras e costumes extralegais do distrito minerador haviam sido integrados em um sistema formal coerente de lei de propriedade*” (DE SOTO, 2000, P29)

A implementação de uma grande mudança legal é uma responsabilidade política, segundo De Soto. Não se trata de aperfeiçoar os direitos existentes, mas sim de emancipar o povo das leis prejudiciais. Estas, devem ser “*normas enraizadas nas crenças das pessoas, para que sejam mais facilmente respeitadas e seguidas*”. (DE SOTO, 2000, P89)

Como estratégias de mudança, o autor propõe: a) convencer as economias clandestinas da vantagem da legalidade; b) convencer esquerdistas influentes de que a melhor maneira de ajudar seu eleitorado é capacitando-os a produzir capital; c) descobrir como e por que as convenções locais funcionam, e o quão fortes são. A importância do comprometimento político é ressaltado por De Soto: *“sem a vitória nas frentes legais e políticas, nenhuma nação pode vencer o apartheid legal entre os que conseguem gerar capital e os que não conseguem. A maioria das pessoas não será capaz de prosperar numa sociedade capitalista, sendo economicamente invisíveis”*. (DE SOTO, 2000, P97)

Krongnon Wailamer Regueira (2007) dedica sua tese de Doutorado à explicação da metodologia de Hernando De Soto (2000). Regueira explica que o economista peruano derruba, por meio de sua tese, os antigos argumentos preconceituosos que surgiram historicamente para explicar o subdesenvolvimento. A afirmação a que se referiu o então doutorando foi a seguinte passagem:

Quando estes remédios [reformas que se direcionam à criação de economias capitalistas] falham, a resposta ocidental com frequência não é questionar a adequação de suas soluções, e sim culpar os povos do Terceiro Mundo de falta de espírito empreendedor ou de vocação para o mercado. Se esses povos fracassaram em prosperar apesar de todo o excelente aconselhamento, é porque algo há de errado com eles: ou fez-lhes falta a Reforma Protestante ou paralisou-lhes a herança incapacitante da Europa colonial ou têm o QI muito baixo. Mas sugerir que o fator cultural explica o sucesso de lugares tão diversos como o Japão, a Suíça e a Califórnia, e que este mesmo fator pode explicar a pobreza relativa de lugares igualmente diversos como a China, a Estônia e a Baja Califórnia, é mais do que desumano: não convence. A disparidade da riqueza entre o Ocidente e o resto do mundo é por demais ampla para ser justificada apenas culturalmente. (DE SOTO, 2000, P18)

Para Regueira (2007, P84), a metodologia desenvolvida por De Soto (2000) tem características de duas correntes do estudo da Economia, o neoclassicismo e institucionalismo<sup>3</sup>, graças a sua abrangência, abordando temas

---

3 A escola afirma que a mais-valia necessita ser realizada pela venda lucrativa da mercadoria, e que esta venda dependerá das flutuações da demanda, e que nem sempre o excedente potencial resultante da exploração irá realizar-se aos níveis esperados. A **Economia Neoclássica** (ou **Microeconomia**) surgiu em fins do século XIX com o austriaco Carl Menger (1840-1921), o inglês William Stanley Jevons (1835-1882) e o suiço Léon Walras (1834-1910). Posteriormente, se destacaram o inglês Alfred Marshall (1842-1924), o sueco Knut Wicksell (1851-1926), o italiano

delicados como as diferenças culturais. Regueira propõe uma mistura das duas vertentes, ou um “*neo institucionalismo*”, lido por meio da ótica social e cultural.

Para Theodoro (2002, P17), Hernando de Soto faz parte de uma vertente estruturalista, iniciada na década de 1980, na qual o Estado é visto como o emissor de leis parcialmente cumpridas – copartícipe, portanto, da informalidade e suas conseqüências. Observe-se como o autor explica a vertente estruturalista:

Para a vertente estruturalista, o informal seria algo mais amplo, o resultado, em última análise, de um tipo específico de relação entre Estado e sociedade vigente nos países em desenvolvimento. Tal relação reproduziria uma forma particular de arcabouço jurídico-legal que, diferentemente dos países desenvolvidos, teria na própria existência de normas e procedimentos extralegais um de seus pilares. Nessa perspectiva, a expressão informal estaria associada a uma outra mais complexa, qual seja, a “informalidade”, base da regulação nos países em desenvolvimento. (THEODORO, 2002, P17)

A pesquisa de De Soto (2000, P45) demonstrou o interesse governamental pelo setor informal por meio de pesquisa documental. Em estudo à história institucional peruana, percebeu que houve intenção política de legalizar os ativos dos pobres desde a 1a. Constituição Peruana – 1824.

Declarava que os pobres (nativos em sua maioria) eram os donos legítimos de suas terras. Os povos indígenas conquistaram estatutos, o que não conquistaram foram os mecanismos que lhes permitiriam estabelecer seus direitos econômicos sobre seus ativos por meio de representações protegidas por lei. Sempre carecem de títulos, que os pobres não têm.

A pesquisa de campo demonstrou que “*no melhor dos casos, com mapas modernos, computadores, organizações de direitos humanos de prontidão e todas as melhores intenções do mundo, os procedimentos de registro de títulos e*

---

Vilfredo Pareto (1848-1923) e o estadunidense Irving Fisher (1867-1947). Para os autores, o Estado não deveria se intrometer nos assuntos do mercado, deixando que ele fluísse livremente. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia>. Acesso em 24/02/2009)

Já a escola institucionalista, foi fundada por Thorstein Bunde Veblen (30 de julho de 1857 — 3 de agosto de 1929) Thorstein Veblen propôs um sistema de ciência econômica que teria por mote uma análise não-teleológica, o que ele considerava o principal problema da ciência econômica como praticada no seu tempo. Para tal ele buscou conceitos tanto na biologia evolutiva de Darwin, como na psicologia dos instintos de William James, esta última uma teoria muito em voga no final do século XIX. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia>. Acesso em 24/02/2009)

*suas alterações podem levar vinte anos*<sup>4</sup>. (DE SOTO, 2000, P57) Ele explica que as pessoas que se deparavam com tais obstáculos, não contavam com outra medida racional a ser tomada, senão a extralegalidade.

Assim, em vez de se melhorarem as leis, os pobres foram excluídos delas e de instrumentos de influência; e muradas de fogo ergueram-se em volta de suas terras. Em 1924 o Peru decretou uma lei para proteger os nativos de futuras estratégias legais juntando milhares deles em comunidades agrícolas rurais onde a transferência de direitos de qualquer terra era expressamente proibida. Protegendo desse modo das maquinacões e trapaças das elites, também os privava, embora não intencionalmente, das ferramentas básicas para a criação de capital. (DE SOTO, 2000, P57)

Em outra tentativa nobre do governo, institucionalizou-se a reforma agrária em grandes áreas de terras peruanas, criando mais de seiscentas cooperativas governamentais para os camponeses. *“Apesar disso, os indígenas não gostaram de trabalhar sob imposições burocráticas, houve o desmembramento das cooperativas em pequenas parcelas de terra e a elaboração de acordos extralegais para proteção de seus novos direitos recém-estabelecidos”*. (DE SOTO, 2000, P146)

É de importância fundamental que o governo leve em consideração que as pessoas têm as próprias idéias e vontades de como utilizar e trocar os terrenos que recebem. Se o sistema legal não facilita as necessidades e ambições das pessoas, elas vão irremediavelmente abandonar o sistema. De Soto lembra que os programas governamentais de concessão de propriedade aos pobres fracassaram nos últimos 150 anos, na questão da propriedade e da produção de capital. Eram tendenciosos para a direita (direitos de propriedade privada por meio de leis obrigatórias) ou para a esquerda (protegendo a terra dos pobres em coletividades governamentais). Para De Soto (2000, P289), *“a paralisante agenda política esquerda x direita é amplamente irrelevante para as necessidades da maioria das pessoas nos países em desenvolvimento”*. Até hoje, a lei os *privatizou* ou *coletivizou*, em lugar de regulamentar eficazmente sua propriedade.

---

4 A pesquisa envolveu a tentativa de aquisição de propriedade e empresa pelos meios formais, para simular a situação do cidadão extralegal (80% da população) em relação a uma tentativa de ser contemplado pela lei. DE SOTO (2000), Hernando. Opus Cit. p23

O autor afirma que os governos dos países em desenvolvimento devem deixar para o Ocidente o pagamento de suas próprias dívidas morais. *“Parar de viver os preconceitos de ocidentais preocupados com a sangrenta expropriação dos índios por todas as Américas”*. DE SOTO, 2000, P161) Ele relembra que no Peru, das 22 tentativas de formalizar a propriedade em quatrocentos anos, desde a conquista espanhola, a taxa de sucesso foi zero. (DE SOTO, 2000, P147)

Desenvolvida então para ocupar a lacuna deixada pelo governo, a solidez da extralegalidade se reflete em seus contratos extralegais (sólidos por serem melhor adequados às necessidades dos cidadãos). Quem são, afinal os extralegais? De Soto diz que são inevitavelmente aqueles que não podem pagar por uma obtenção legal de propriedade, cujas instituições possuem, como característica mais marcante, o desejo de se incorporarem ao setor formal. Essa característica é geral, ocorre em todo o mundo. (DE SOTO, 2000, P210)

É por esse motivo que a lei, antes de ser sistematizada, deve ser descoberta, abarcando os contratos informais, as idéias gerais quanto às possibilidades de uso e de troca.

Por último, De Soto (2000, P256) defende sua estratégia política, apoiada nas seguintes considerações:

- *“Os reformadores terão apoio das elites uma vez que se revele o potencial econômico dos pobres”.*
- *“Poucos poderiam ser contrários à remoção de um apartheid legal obviamente injusto.”*
- *“Somente o mais alto nível do governo pode impedir que disputas internas burocráticas e conflitos políticos paralise o progresso da reforma”.*
- *“O futuro dos pobres poderá então encabeçar a lista dos programas de crescimento do governo”.*

É hora de perceber que o acesso dos pobres ao capitalismo global não beneficia apenas os pobres, pois há uma integração legal que pode ajudar quase

todo grupo de interesse das nações, além de ser um bem social geral. Se os pobres forem contemplados pela lei legal, vão poder pagar por habitações de baixo custo, podendo escapar do setor extralegal. A elite é, portanto, recompensada: *“construtores e fabricantes de material de construção verão seus mercados expandirem-se, também os bancos, empresas de hipotecas, agências de títulos e companhias de seguro”*. (DE SOTO, 2000, P197)

Legalizar a propriedade não é caridade aos pobres. Criar um mercado ordenado que crie proprietários responsáveis e conceda às suas moradias escrituras oficiais dignas de financiamento proporcionará um mercado ampliado, incentivará a lei e a ordem e colocará dinheiro no bolso das elites. (DE SOTO, 2000, P201)

O reformador, para De Soto (2000, P227), é portanto o legislador: *“É tarefa política persuadir a tecnocracia a se remodelar e a apoiar a mudança”*. O autor pondera que bons sistemas de propriedade não afastam completamente a possibilidade de corrupção, mas afirma que a podem reduzir drasticamente. Um bom sistema legal de propriedade, para De Soto, *“deve ser de fácil aceitação para a mente”*. (DE SOTO, 2000, P278) Respeitar as crenças e a sabedoria local.

É interessante observar a referência que se faz a De Soto (2000) por autores da corrente crítica em documento acerca do Estatuto da Cidade. Esta é uma passagem que demonstra a pré utilização das idéias deste autor para debater os assuntos urbanos:

O que torna a idéia de Soto atraente é a ênfase dada à dimensão econômica e suas implicações no processo da ilegalidade urbana. Enquanto a maioria das pesquisas acadêmicas de políticas públicas para assentamentos informais e regularização fundiária apresentava uma combinação de argumentos humanitários, éticos, religiosos, sociopolíticos e ambientalistas, a tese de Soto demonstra o impacto significativo que os programas de regularização podem ter sobre a política econômica geral, por capturar o crescimento informal da economia “extralegal” em uma economia formal, particularmente nas áreas urbanas. Além disso, ele argumenta que estas políticas públicas podem ser um instrumento de redução da pobreza social – e global. (ROLNIK; CYMBALISTA, 2001, P154)

Edesio Fernandes, além de conceituado teórico do estudo da cidade, é urbanista representante da política urbana nacional, um bom exemplo para se fazer

uma comparação entre suas estratégias de reforma urbana e a teoria explicitada neste capítulo. O autor, assim como Alfonsin, demonstra preocupação com a informalidade, que trata como consequência do modelo de desenvolvimento socioeconômico que comandou a urbanização acelerada no Brasil (FERNANDES, 2004, P310), em virtude do que dezenas de milhões de brasileiros têm acesso ao solo urbano através de processos e mecanismos informais.

Fernandes (2004, P311), em consonância a De Soto, considera fundamental o apoio à regularização fundiária como estratégia de desenvolvimento urbano, mas propõe, assim como Alfonsin (2004, P286), uma política integrada nos níveis municipal, estadual e federal. Como teórico crítico, porém, Fernandes (2004, P310) atribui o fenômeno da ilegalidade urbana ao modo de produção capitalista vigente no Brasil:

Resultante da combinação entre mercado de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes – que afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade – há muito o processo de desenvolvimento urbano informal não é a exceção, mas sim a regra de produção social do espaço urbano no Brasil.

Assim como De Soto e Jacomino, Edesio Fernandes (2004, P313) reconhece que a grande maioria dos programas de regularização da posse no Brasil não foram eficazes, fato que o autor atribui tanto aos municípios quanto à ação limitada do governo federal: “o *Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável* ainda é uma ação isolada e ineficiente, sem impacto significativo na realidade brasileira”.

Um importante contraponto que pode ser feito em relação às estratégias desenhadas por teóricos críticos (tema que será explicitado nos capítulos seguintes) e a teoria defendida neste capítulo, é a função do governo federal em relação à política urbana. Enquanto os urbanistas críticos a consideram complementar e/ou suplementar em relação às ações nas esferas municipais e

estaduais<sup>5</sup> (com o intuito de ser ao mesmo tempo efetiva e democrática); a estratégia de De Soto envolve um posicionamento claro do Governo Federal em relação à elaboração de leis eficientes, simples, desburocratizadas.

Apesar de limitado em relação às leis e programas municipais e estaduais, Fernandes (2004, P316) defende um Governo Federal interventivo no mercado imobiliário e controlador efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, *“visando quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana”*. É possível perceber que, de acordo com as estratégias de política urbana derivadas da visão crítica, é necessário intervir e controlar diretamente o mercado, mas não as demais esferas de governo, de onde parte a infinita profusão de leis ineficazes e desintegradas. Esta é a idéia de democracia da teoria crítica de que discorda De Soto.

Em relação ao processo democrático, Fernandes (2004, 318), assim como a grande maioria dos teóricos críticos, considera a necessidade de uma pedagogia social dos órgãos públicos e da sociedade civil para que haja participação popular efetiva nas discussões acerca da questão urbana. O autor defende a difusão de uma nova cultura jurídica baseada no princípio da função socioambiental da propriedade urbana e da cidade (FERNANDES, 2004, P322), cuja estratégia reside em diálogo constante das instituições que intervêm e discutem a cidade (poder público, Academia e sociedade civil organizada), e em aspectos técnicos de urbanismo, como a implementação de ZEIS. Além disso, o autor afirma que a política de regularização fundiária deve fazer parte da política de habitação social (FERNANDES, 2004, P319). Enquanto os urbanistas críticos propõem uma integração entre sociedade civil, poder público nas esferas competentes, dividem os recursos entre os diversos programas, nas diversas frentes, ações condicionadas por uma pedagogia social; De Soto propõe a apreensão da sabedoria popular para a regulamentação de leis interessantes à população, capazes de integrá-las ao sistema econômico que rege, por mais que o neguem os críticos, todas as ações

---

<sup>5</sup> razão pela qual Fernandes defende a criação de uma “frente de integração ampla e integrada de ação intra e intergovernamental, bem como parcerias entre o Estado e a sociedade civil, proposta e liderada pelo Governo Federal. (315)



sociais. Alfonsin (2004, P286), por exemplo, por mais que perceba as limitações da Política Urbana brasileira, ela propõe a formulação, o aperfeiçoamento e a disseminação de políticas alternativas e novos instrumentos para que se possa avançar em direção a cidades com menores índices de exclusão territorial.

Fernandes (2004, P350) defende que a regularização da informalidade se faça valer dos novos direitos adquiridos por meio do Estatuto da Cidade e não por meio dos contratos informais que defende De Soto. Já Alfonsin (2004, P285) reconhece que a irregularidade não parou de crescer, a partir do Estatuto da Cidade, o que leva a autora a questionar o alcance real da lei federal, além da eficiência da própria política urbana e habitacional das cidades. Tanto Alfonsin como Fernandes tratam o problema da informalidade assumindo um posicionamento de enfrentamento, embora atado a uma visão acadêmica crítica.

Apesar de reconhecer a necessidade de desburocratização da regularização fundiária, Fernandes (2004, P320) a considera de natureza cartorária, fundiária, ambiental, processual, administrativa, tributária e penal; enquanto que De Soto a considera de natureza legal. Fernandes (2004, P327) discute a questão dos cartórios de registro imobiliário no contexto dos programas de regularização fundiária, mas se restringe a criticar o anacronismo das bases cartorárias, não compatíveis com as bases cadastrais georreferenciadas utilizadas pelos Municípios.

Observe-se, porém, a quantidade de programas existentes, entre os quais Fernandes (2004, P250) pretende que se faça a integração de objetivos, recursos e bases legais: Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, Programa Nacional de Apoio à Implementação de Planos Diretores Municipais; Programa Nacional de Controle e Prevenção da Ocupação de Áreas de Risco; Programa Nacional de Apoio à Gestão Municipal; Programa Nacional de Reabilitação de Centros Urbanos. Como afirmara De Soto, a Política Urbana não apresenta má vontade, mas sim uma gama de ações ineficazes porque demasiado burocratizadas e estrategicamente falhas.

Ações remediadoras em nível municipal têm alcançado resultados mais efetivos que as ações federais, como afirma Edésio Fernandes, (2001) citando políticas de regularização fundiária municipais com programas estruturados em torno de dois objetivos principais: *“o reconhecimento da posse para os ocupantes das favelas e a integração socioespacial de tais áreas e comunidades no contexto mais amplo da estrutura e da sociedade urbanas”*. Ele afirma que apesar das limitações dos programas em curso, estes têm sido mais bem sucedidos no que toca às políticas de urbanização, já que ao longo dos anos de investimentos públicos muitas das favelas beneficiadas já possuem melhor infraestrutura urbana e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias.

Apesar disso, Fernandes (2001) reconhece que há uma grande variação na natureza do direito a ser reconhecido: *“Ora se transferem títulos individuais de propriedade plena; ora usa-se o instrumento constitucional do usucapião urbano, quando o terreno é propriedade privada; ora a outorga de títulos de concessão de direito real de uso aos ocupantes, em se tratando de terrenos públicos”*.

O autor explica que as experiências baseadas na transferência do título pleno de propriedade individual não têm sido bem sucedidas, pois há muitos obstáculos financeiros, técnicos e legais. Com base nessas experiências ou autor chama a atenção para as idéias de De Soto:

Devem ser recebidas com muita cautela as idéias do economista peruano Hernando de Soto, seguramente um dos ideólogos mais influentes do momento. Diversos países têm traduzido as propostas de de Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala. (FERNANDES, 2001)

Fernandes (2001) afirma que a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse, mas não se sustenta: *“Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização e que justificaria o investimento público”*.

O autor tece então uma crítica à teoria de De Soto, afirmando que uma política como o economista propõe não impede que os moradores vendam suas novas propriedades e sejam "expulsos" para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas e recomeçando o processo de ilegalidade. Deve haver, segundo Fernandes, outras políticas sociais e programas econômicos que lhe dêem suporte:

(...) na legalização "à la de Soto" não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes. Legalizar o ilegal requer a introdução de estratégias jurídicopolíticas inovadoras que conciliem o reconhecimento do direito de moradia que de forma alguma se reduz ao direito de propriedade individual com a permanência das comunidades nas áreas onde têm vivido. (FERNANDES, 2001)

O objetivo das duas correntes de pensamento parece ser o mesmo, além da consideração comum de que os problemas urbanos têm uma fundamentação socioeconômica. O ponto principal de divergência entre elas é justamente a maneira como encarar a propriedade. No caso de Fernandes, exemplo de pensador crítico, observa-se que o valor de uso deve ser reconhecido antes do valor de troca. Já a teoria de De Soto (2000) funde os diversos valores em um documento legal, integrado a um sistema único e reconhecido, economicamente potencializado pela presença de todas as informações referentes à propriedade. É a percepção do direito do cidadão de vender, alugar ou usar seu ativo como lhe aprouver, capitalizando-o e permitindo ao proprietário de ser englobado pelo capitalismo. Ora, se para cada política municipal os governos entregarem títulos diferentes, não descritivos do potencial econômico do ativo, realmente a política é falha e os resultados indesejáveis virão e serão mais uma vez comentados e atribuídos, por parte da Academia, à má vontade política.

## 1.1 A TEORIA MARXISTA POR DE SOTO

Na construção da teoria que foi apresentada, De Soto (2000, P54) reconhece que as torres de pensamento em que nos situamos hoje foram construídas por Karl Marx e Adam Smith.

No livro *A Riqueza das Nações*, Smith afirma que o capital é o estoque de ativos acumulados visando à produtividade. Consequência da progressão natural da sociedade de caça, rural e agrícola para uma sociedade comercial, o capitalismo permitiu então aos empresários a utilização de seus recursos no apoio a empreendimentos especializados, até poderem negociar seus produtos. (DE SOTO, 2000, P57) Quanto maior o acúmulo de capital, maior especialização seria possível, e maior a produtividade da sociedade. Smith percebeu, porém, que para que os ativos se tornem capital excedente e movimentem produções adicionais, *'precisam ser fixados e realizados em alguma coisa em particular. Certa quantidade de trabalho estocado para ser empregado em outra ocasião'* (SMITH, 1776, *apud* DE SOTO, 2000, P57)

Em relação a Marx, De Soto (2000, P55) concorda com este princípio: *"em si mesmos, o dinheiro e as mercadorias não são o capital e sim meios de produção e subsistência. Precisam ser transformados em capital"* (MARX, 1867 *apud* DE SOTO, 2000, P55). Para o autor, Marx reconheceu a *existência não física do capital, sua existência econômica paralela*. Não compreendeu, porém, que a propriedade formal não é simplesmente um instrumento para apropriação, mas também a maneira de motivar as pessoas a criar mais-valia e gerar capital. Isso ocorreu porque:

Marx viveu numa época em que era cedo demais para se perceber como a propriedade formal poderia, por meio da representação, fazer esses recursos servirem a funções adicionais e produzirem mais-valia. Marx não entendeu por completo que a propriedade legal é o processo indispensável que fixa e dispõe capital; que sem a propriedade a humanidade não pode converter os frutos de seu trabalho em formas fungíveis e líquidas que podem ser diferenciadas, combinadas, divididas e investidas para produzirem mais-valia". (DE SOTO, 2000, P55)

O autor enxerga nos programas de reforma das economias pobres, promovidos por seus governos, a grande contradição do sistema capitalista, defendida por Marx: Aquela de que este cria a própria morte por não poder evitar concentrar o capital em poucas mãos. Isso ocorre porque os governos, apesar de propor reformas, não conseguem capacitar seus cidadãos a produzir capital. Os governos são então confrontados, por gerarem: *“uma economia capitalista e de livre mercado para os poucos privilegiados que podem concretizar seus direitos de propriedade e pobreza relativa para um amplo setor subcapitalizado incapaz de valorizar seus próprios ativos”* (DE SOTO, 2000, P57)

De Soto diz que o *kit de ferramentas marxista* explica o conflito de classes, mas não o pensamento capitalista, já que não houve, em Marx, uma análise comparável dos setores legal e extralegal, *“ou mesmo estratégia séria para alcançar os pobres”* (DE SOTO, 2000, P125)

Os anticapitalistas, por meio do “kit de ferramentas intelectuais marxistas”, encontraram na sociedade de capitalismo fracassado as estatísticas suficientes para tecer suas conclusões: de que *“o capitalismo promove a transferência de propriedade dos países mais pobres para os países mais ricos; e que o investimento privado ocidental nas nações em desenvolvimento não é nada mais que uma tomada maciça de seus recursos pelas multinacionais”* (DE SOTO, 2000, P125)

Este pensamento, segundo o autor, é desatualizado, porque a situação hoje não é a mesma da Europa de Marx. O capital potencial não é mais privilégio de poucos, já que massa de pequenos empresários extralegais oprimidos (não mais de proletários legais oprimidos) possui um montante razoável de ativos.

## 1.2 A PROPRIEDADE URBANA E O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

A luta pela terra nas cidades, especialmente nas metrópoles latinoamericanas, só se fez intensificar desde a segunda metade do século XX, atestam muitos teóricos, entre eles De Soto, que percebeu que a propriedade legal da terra urbana é privilégio de cerca de 20% da população, o que delega aos outros 80% habitar na “extralegalidade<sup>6</sup>”. Este fato é facilmente exemplificado pelas invasões urbanas a terrenos e prédios públicos e privados e áreas de preservação ambiental. O autor relaciona a este fenômeno o aumento da população urbana, das últimas cinco décadas (intensificado nas duas últimas), em busca de lugar nas cidades (onde a taxa de mortalidade caía gradativamente, na mesma proporção em que aumentava a expectativa de vida).

De acordo com De Soto, a barreira da legalidade é imposta principalmente pela dificuldade em adquirir e manter imóveis com registro formal de propriedade. Além de demorado é caro, os impostos são altos (entre eles o imposto predial e territorial urbano, o IPTU). Esta situação não se restringe à propriedade habitacional, mas à criação de empresas comerciais e industriais inclusive. A burocracia gerada por um sistema legal desvinculado da realidade da cidade é, segundo o autor, a causa real da exclusão. As leis são restritivas e excludentes, já que delegam o direito de propriedade apenas aos cidadãos que possuam escrituras de imóveis e registros formais. Como a grande maioria da população não possui títulos, não é contemplada pelo direito de propriedade. A dificuldade não se restringe, porém, àqueles que detêm apenas a posse de seus terrenos, mas se estende àqueles que possuem títulos e escrituras, já que dificilmente podem se manter na legalidade devido aos altos impostos da propriedade formal.

O autor argumenta que a urbanização acelerada sofrida pelos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, exigiu uma readaptação da ordem legal da propriedade urbana que não ocorreu. Há, portanto, uma defasagem entre a posse

---

<sup>6</sup> Este termo é utilizado pelo autor em lugar de 'ilegalidade' para enfatizar o fato de que nenhum cidadão *quer* estar em falta com a legislação formal, mas o está por pura *necessidade*. (DE SOTO, 2000, P52)

real dos imóveis e o direito à propriedade nas maiores cidades destas nações. O sistema legal formal, inspirado na legislação dos países desenvolvidos, não delega este direito à maioria da população por causa desta defasagem. Os registros em cartório e mesmo os mapas confeccionados pelos técnicos do poder público não contemplam a realidade, estando irremediavelmente atrasados em relação à posse real das terras. É por esse motivo que a sociedade precisa se organizar por conta própria e desenvolver contratos sociais extralegais que satisfaçam suas necessidades em lugar da lei formal. É o que ocorre nas favelas e cortiços das metrópoles brasileiras, onde um verdadeiro poder paralelo se formou para ocupar a lacuna deixada pela exclusão dos seus habitantes por parte da lei formal. Essa população possui, de acordo com o autor, ativos bastante representativos monetariamente, mas que não podem gerar capital e riquezas a seus possuidores por não poderem ser reconhecidos formalmente. *“Oficinas constroem e reconstroem ônibus. Os novos pobres urbanos criaram indústrias e bairros inteiros que operam com conexões clandestinas de água e luz”.* (DE SOTO, 2000, P40) Profissionais de todas as áreas atuam sem licença. Apesar disso, o setor extralegal é visto como mercado negro, área marginal e de gângsters, sendo que, segundo De Soto, *“na verdade, marginal é a legalidade, a extralegalidade tornou-se a norma. Os pobres já tomaram o controle de vastas quantidades de imóveis e de produção”* (DE SOTO, 2000, P40) Os ativos acumulados pelas populações periféricas é fruto desta revolução percebida por De Soto, mas não é suficiente para incorporá-los ao capitalismo global.

As deficiências do sistema legal e político dos países em desenvolvimento impede a maioria de ingressar no sistema formal de propriedade. Seus governos adotam medidas remediadoras da crise urbana e social, criando novos arcabouços legais que visam contemplar a população excluída. A política urbana do Brasil é um exemplo destas tentativas, principalmente aquela desenvolvida a partir da década de 1990. As operações urbanas consorciadas permitem, por exemplo, que áreas definidas pelo poder público como de interesse social possam ser mais facilmente adquiridas (por meio de legislação específica) e distribuídas a planos de habitação. O IPTU progressivo também é uma dessas

medidas, já que pode ser utilizado no planejamento para a estocagem de terrenos e imóveis para a habitação de interesse social.

Em um exemplo do momento histórico por que passa a Política Urbana no Brasil, desde as últimas décadas do século XX, o referido instrumento pode ser compreendido de maneira mais justa como uma tentativa de englobar os contratos extralegais na legislação formal, quando se trata de sua utilização para fins de interesse social, especialmente quando envolve áreas de invasão. As tentativas de regularização fundiária para habitação são também medidas que perseguem o mesmo objetivo democrático. A questão é que planos habitacionais que distribuam a terra, mas que não permitam ao proprietário que capitalize seu imóvel são medidas questionáveis, a partir da teoria de De Soto (2000) . A simples redistribuição da terra urbana, desconectada de um sistema de propriedade unificado que reconheça e dê credibilidade ao novo proprietário, não permite por si só que este possa ser englobado ao capitalismo formal e dele beneficiado.

Como exemplo disto, cite-se De Soto (2000, P43): *“No setor de imóveis, por exemplo, os contratos sociais extralegais têm origem não só nas invasões declaradas dos migrantes, mas nos programas deficientes de habitação ou de reformas agrárias e urbanas, na gradual deterioração dos programas dos aluguéis e na compra ou arrendamento ilegal de terras com o propósito habitacional ou industrial”*. Quanto à solidez dessa sociedade extralegal, ele cita: *“em áreas urbanas, construções e negócios extralegais evoluem ao longo do tempo até serem praticamente indistintos das propriedades perfeitamente legais”*. (DE SOTO, 2000, P43) Nossas favelas e cortiços são exemplos fortes disto, principalmente aquelas desenvolvidas sobre antigos conjuntos residenciais.

A política urbana no Brasil busca a resolução dos problemas da população periférica sem atentar para a causa real de sua extralegalidade. São medidas de caráter democrático, mas que não permitem que essa população seja englobada pelo sistema capitalista. Ao contrário: não se estimula que famílias



beneficiadas pelos planos habitacionais vendam ou aluguem seus imóveis<sup>7</sup>, além de não receber o registro formal de sua propriedade por anos, até que haja a quitação de suas dívidas, não há meios formais de viabilização de créditos e financiamentos por meio da propriedade. Os proprietários extralegais, e mesmo aqueles beneficiados pelos programas de habitação não podem utilizar seus imóveis nas transações em que se constrói o capitalismo global. São tratados como o problema, quando na verdade são a solução: seus enormes recursos, se capitalizados, podem garantir, segundo De Soto (2000), o desenvolvimento social.

A questão do proprietário que mantém seu imóvel desocupado é também delicada, visto que este é frequentemente apontado como especulador imobiliário, identificado como aquele que pretende acumular valor venal ao seu imóvel, não se desfazendo de sua propriedade mesmo não lhe dando uso algum; como forma de manipulação do mercado imobiliário. A especulação imobiliária, assim como a função social da propriedade são temas recorrentes da Geografia Urbana atual, e voltarão a ser discutidos oportunamente. Por enquanto, acrescente-se apenas que a Política Urbana brasileira foi constantemente redesenhada de acordo com a evolução do estudo da cidade. Para demonstrar esse processo, serão produzidas, nos capítulos seguintes, análises da evolução epistemológica da Geografia Urbana e da formulação da Política Urbana Brasileira, com o objetivo de evidenciar a relação de causa e consequência entre essa Ciência Social e o processo de planejamento realizado no Brasil, em especial aquele produzido nas décadas de 1980 e 1990, quando da idealização do IPTU progressivo no tempo.

---

7 Apesar disso, a Companhia de Habitação Popular (Cohab) reconhece a possibilidade da comercialização informal do imóvel, e para isso adotou um novo sistema: É possível regularizar contratos de imóveis que foram vendidos pelos proprietários sem a anuência da empresa, os chamados "contratos de gaveta". A unidade pode ser transferida para o seu atual ocupante, desde que ele comprove a negociação e que fique caracterizado que o imóvel serve como residência para a família. Aceita-se como documentos comprobatórios o próprio contrato de gaveta, a procuração dos antigos donos (às vezes, o imóvel foi negociado mais de uma vez), comprovantes de pagamento de taxas de água, luz ou telefone e até declarações firmadas por vizinhos. É importante perceber que há tentativas de resolução desses problemas, ainda que muito recentes. **Cohab: Novo sistema regulariza contratos de gaveta.** Disponível em: [http://www.bonde.com.br/bonde.php?id\\_bonde=1-3-463-20080311](http://www.bonde.com.br/bonde.php?id_bonde=1-3-463-20080311) (Acesso em 17/03/2009)

## **2 COMPREENDENDO A TRANSFORMAÇÃO DO PENSAMENTO SOCIAL POR MEIO DA GEOGRAFIA URBANA**

É comum às ciências sociais evoluir em consonância às transformações da própria sociedade. Isso ocorre porque a ciência objetiva compreender o processo social em que vive, explicar sua forma e seu conteúdo. À Geografia Humana essa consideração se encaixa perfeitamente. Em especial à Geografia Urbana, ciência que nasceu para compreender a cidade, tendo, portanto construído e reconstruído inúmeras vezes seu foco de estudo (na dinâmica com que percebeu o espaço se modificar à sua volta). Esta leitura considera a história social determinante no processo de formação social e produção espacial, característica que compartilha com o pensamento crítico. (ABREU, 1994, P58) Se a produção do espaço é histórica e social, ele não apenas está sempre em movimento como expressa as determinações sociais presentes no período; o que no caso se refere à percepção do espaço pelo viés político. Estão incorporados ao espaço as relações de classe vigentes, os conflitos de interesse e de objetivos daqueles que a constituem e os diversos valores que estruturam a sua cultura.

Enquanto disciplina e pesquisa acadêmica, a Geografia Humana tem sido, desde seu surgimento, profundamente questionada quanto a seus fundamentos teóricos, métodos e mesmo objetos de estudo. Historicamente preocupados em validar-se enquanto cientistas, os geógrafos abraçaram métodos e bases teóricas variadas, principalmente derivadas da sociologia, antropologia e demais ciências sociais. É compreensível que isto tenha acontecido, pois para uma ciência que se dispõe a analisar o meio ambiente e as relações humanas, parece lógico que tenha sofrido grandes mudanças de foco, tamanhas foram as transformações a que se submeteram as sociedades durante o último século.

David Clark (1982, P23) diz que todas as mudanças de enfoque da Geografia Urbana, mudanças na visão de seu objetivo, são devido ao fato de que não há consenso sobre o que constitui o principal problema. Uma sociedade em transformação tende a apresentar uma complexidade de análises, produzidas por

seus pensadores, condizente com a complexidade da própria sociedade. No caso do estudo da cidade, portanto, essa quantidade de variáveis e temas tende a se expressar na evolução de seus métodos e teorias, já que a cidade é, historicamente, o lugar das relações sociais. Segundo o autor, a Geografia Urbana faz interface com todas as ciências sociais e comportamentais. Uma consequência importante desta característica é a introdução de muitas técnicas e metodologias, gerando uma grande complexidade na compreensão do estudo da cidade. (CLARK, 1982, P13)

Esta é a complexidade com que se lida quando se estuda Geografia Urbana. A cidade enquanto objeto encerra a grande maioria das atividades produzidas e vividas pelos homens. Talvez com esta consideração nem fosse necessário citar que é a cidade o centro de produção da economia, é o palco da vida política, é o espaço das desigualdades. Talvez seja, nesse sentido, o ramo da Geografia Humana de maior abrangência. Todo grupo social, sua formação e reprodução, todo processo social presente na vida do homem urbano é passível de ser analisado pela Geografia Urbana, teorizado por todas as suas linhas de pesquisa.

Em um processo também comum à quase totalidade das ciências humanas, a Geografia Urbana construiu seu arcabouço científico baseando-se, inicialmente, em princípios, teorias e métodos propostos pelos pensadores europeus. No Brasil, a influência se fez principalmente por pesquisadores franceses, em especial no momento histórico em que a Geografia Tradicional era desenvolvida pelos cientistas brasileiros.

Segundo Mauricio de Almeida Abreu, a cidade passou a ser objeto sistemático de investigação da geografia a partir da década de 20. (ABREU, 1994, P22) Entrou no temário geográfico moderno a partir do conceito de posição/situação; apresentando portanto, como principais focos de estudo: a exploração e a descoberta; as relações do homem com o meio e; a definição e a descrição de regiões. Segundo o autor, a Geografia Urbana que foi produzida no Brasil até 1945 baseou-se nessa forma de apreensão da realidade, o que se deu por influência

direta dos trabalhos de Vidal de la Blache (1898), em que o principal elemento conceitual do estudo urbano era o sítio. Questões referentes a ele seriam estudos pertinentes. (ABREU, 1994, P23)<sup>8</sup> A cidade passou então a ser considerada, além de organismo vivo, também uma forma de posse do solo por um grupo humano. Trata-se das monografias urbanas, cuja promoção como principal produção (ou estudo-padrão de cidades) é, segundo Clark (1982, P26) possibilitada pelo fato de se ter adotado a Geografia Tradicional como método à Geografia Urbana<sup>9</sup>.

A inovação ao estudo da cidade trazida pela escola francesa, com Febvre (1922), foi o questionamento dos esquemas classificatórios de cidades pré-estabelecidos por Ratzel (1898), em que as cidades eram categorizadas em relação ao cruzamento de vias comerciais. Por meio do novo enfoque, segundo Maurício de Abreu (1994, P23), o estudo da cidade vai abandonar o eixo estratégico e econômico da posição, assumindo a postura descritiva, fato que se dará após a morte de Ratzel (1904)<sup>10</sup>. Faziam parte desta escola, principalmente, estudos sobre cidades em sítios desfavoráveis, em que se afirmava que a origem e o desenvolvimento das cidades são explicados pelas características físicas do sítio. (ABREU, 1994, P22)

A “revolução quantitativa” do estudo da Geografia Urbana, por sua vez, foi o método adotado pela grande maioria dos pesquisadores na década de 1970, com uma defasagem de cerca de 10 anos em relação àquela ocorrida nos EUA e no Reino Unido. Historicamente, sua aceitação no Brasil foi facilitada pelo caráter de planejamento que essa Geografia propunha, já que era contemporânea à iniciativa do governo militar de intensificar das atividades de planejamento territorial.

Como consequência da apropriação de novos princípios metodológicos, teóricos e dos novos temários, surge a Geografia Quantitativa ou Neopositivista. Embora seja conhecida por estes termos, diz Abreu que no Brasil os princípios do

---

8 Nota em anexo.

9 Nota em anexo.

10 Esta mudança de enfoque se deu, segundo Maurício de Abreu, pelo fato de que durante esse período, a geografia era discutida como ciência sem validade no meio acadêmico, necessitando de base teórica que a validasse. Era necessário diferenciar os estudos geográficos dos demais estudos sociais (principalmente a sociologia). (ABREU, 1994, P24)

Neopositivismo não foram incorporados devidamente pelos pesquisadores brasileiros<sup>11</sup>. O discurso neopositivista casou-se perfeitamente ao momento políticoeconômico pelo qual passava o país, conferindo à Geografia maior cientificidade (por meio da linguagem matemática) e aplicabilidade (planejamento)<sup>12</sup>. Propagou-se a idéia de uma “*geografia ativa, ou aplicada, ou voluntária*”, comprometida com o planejamento. O planejamento assumiu um papel de destaque no processo de aceleração do ritmo de acumulação capitalista implementado pela ditadura militar, pois “a *ordenação territorial foi considerada o fermento que faria o bolo do pib crescer*”, ou seja, o milagre econômico seria sustentado pelo planejamento territorial. (ABREU, 1994, P44) Abandonou-se as monografias, buscando-se o que era comum às cidades, a maior parte da produção neopositivista se debruçou sobre a identificação de padrões urbanos. Alguns tentaram avançar na teoria, testando hipóteses pela introdução de agentes modeladores dos contextos urbanos, analisando também dinâmicas próprias do caso brasileiro, aproximando-se mais da teoria neopositivista. (CLARK, 1982, P181) Agregou-se à discussão geográfica temas como centralização, descentralização, invasão-sucessão. Enfatiza-se, nesses estudos, a construção de modelos, que são representações idealizadas da realidade, que demonstram ou resumem muitas de suas propriedades. O objetivo é a obtenção de explicações gerais por meio da construção de generalizações elementares<sup>13</sup>.

A principal influência é atribuída a Christaller, que montou a teoria da localização dos centros de serviço. Com inovações metodológicas (baseadas em hipóteses e restrições simplificadas, objetivou demonstrar que há princípios e relações fundamentais que determinam a distribuição das cidades, e que esses fatores podem ser modelizados para se atingir explicações teóricas gerais de localização urbana<sup>14</sup>. (CLARK, 1982, P29)

---

11 O professor John P. Cole introduziu formalmente o estudo no Brasil, sem se preocupar com a introdução das bases epistemológicas do neopositivismo, limitando-se ao ensino das técnicas. (ABREU, 1994, P43)

12 Nota em anexo.

13 Os modelos foram introduzidos na Geografia Urbana nos campos de estudos da localização de cidades e estudos da estrutura social e espacial interna das cidades. (CLARK, 1982, P29)

14 Com argumentos essencialmente geométricos, a teoria do lugar central estuda o arranjo espacial das áreas de mercado. Apesar das variações impostas pelas circunstâncias culturais e geográficas locais, foram encontrados padrões e relações semelhantes nos estudos de lugares centrais, em

O Brasil assistiu a uma proliferação de planos governamentais: Plano de desenvolvimento regional, local integrado, de regionalização, de ação imediata, etc. Era a resposta para as duas angústias que viviam os geógrafos, segundo Abreu: ser reconhecido como cientista e a necessidade de justificação da produção do saber geográfico, sua possibilidade de aplicação prática. A linguagem matemática (científica) e sua capacidade preditiva eram as respostas<sup>15</sup>. Como consequência, a construção de modelos de sistemas chegou a ser considerada como o foco central de estudo na Geografia Moderna.<sup>16</sup>

Sendo Clark um autor contemporâneo a essa corrente de estudo, sua própria definição da Geografia é marcadamente quantitativa, já que ele a considera o estudo científico de padrões espaciais, tendo a localização e a distribuição como seu principal foco. O autor afirma:

a Geografia Urbana, baseando-se nas metodologias e nos objetos de estudo da Geografia, transpôs o discurso geográfico à escala e ao ambiente urbanos, de modo que seu foco é a 'compreensão dos processos sociais, econômicos e ambientais que determinam a localização, o arranjo espacial e a evolução dos lugares urbanos. (CLARK, 1982, P18)

Nessa ótica, a análise geográfica simultaneamente complementa e suplementa os ensinamentos fornecidos pelas disciplinas aliadas das ciências sociais e ambientais, que reconhecem a cidade como sendo um objetivo específico de estudo.

Apesar de assim ser considerada, a geografia neopositivista não importou sua base teórica completa. Houve uma tentativa de evolução que adaptou a conceitos antigos as novas práticas, sem uma base teórico-científica capaz de sustentar a escola perante as críticas que receberia mais tarde. (CLARK, 1982, P50) Tal fato, somado às dificuldades epistemológicas para a construção de modelos rigorosos e detalhados de organização espacial, explica porque essa abordagem foi

---

diversas partes do mundo. (CLARK, 1982, P30)

15 Nota em anexo.

16 A introdução da teoria dos sistemas na Geografia Urbana é atribuída a Wilson (1970), em que padrões são estabelecidos por meio da maximização da incerteza (técnicas da maximização da entropia). (CLARK, 1982, P30)

quase totalmente esquecida pelos pesquisadores décadas mais tarde (DINIZ FILHO, 2000). Os “subsídios ao planejamento” eram praticados para testar o grau de adequação da realidade brasileira a teorias importadas, com base em pacotes estatísticos fechados.

Não houve uma real mudança de conteúdo da geografia nesta chamada revolução neopositivista. Importou-se um novo discurso mas continuou-se em geral trabalhando da mesma forma. A diferença principal de métodos que existiu entre a Geografia Tradicional e a Quantitativa é que a primeira baseava suas pesquisas sobre mapas superpostos, enquanto que a segunda analisava bancos de dados em uma quantidade grande de variáveis. Aplicou-se, basicamente, a linguagem matemática às mesmas práticas. Apesar disso, ao abandonar o caráter totalmente empirista, houve um avanço na pesquisa geográfica. Definiu-se pela primeira vez a Geografia enquanto ciência social. (DINIZ FILHO, 2009, P126) Apesar disso, essa corrente científica possuía uma visão da propriedade privada e da lógica do mercado compatível com a visão de De Soto, na medida em que visava apenas captar os padrões espaciais engendrados pela lógica dos comportamentos de mercado.

Outra renovação metodológica foi possibilitada, posteriormente, por influência principal da obra de Harvey. Os geógrafos passaram a considerar a necessidade de que sua ciência questionasse a realidade sociopolítica e socioeconômica brasileira, pudesse compreendê-la profundamente, na sua totalidade de agentes. (ABREU, 1994, P52). Eis que surge no Brasil a Geografia de vanguarda, contemporânea a uma fase histórica de democratização (décadas de 1970 e 1980). Essa ciência se formou sob a influência de uma democracia frágil e recém-adquirida, cujo processo estava apenas no início. Construiu-se ao lado dos movimentos sociais que proliferavam no Brasil (ecológico, feminista, de emancipação de minorias), sob uma relação de troca de influências e engajamento. A nova Geografia deveria cumprir, a a partir de então, tanto o papel científico quanto o papel político. (ABREU, 1994, P52) O reconhecimento das limitações dos estudos de padrões urbanos levou os geógrafos a reconsiderarem a necessidade de

compreender o lado processual da realidade urbana. Começou-se então a tratar os estudos de padrões apenas com a função de comprovação (ou não) dos parâmetros normativos esperados. Os referenciais mais tarde bastante considerados pela Geografia Crítica começaram a aparecer, o que se pode perceber por meio da inovação no temário e nos objetivos das pesquisas urbanas.

Em relação ao processo histórico, este novo período de crise e questionamento do método utilizado na Geografia Urbana que começa a tomar corpo nas produções acadêmicas é contemporâneo ao declínio do governo militar no Brasil, que culminou com a reabertura política da década de 80. Pela estreita ligação da geografia quantitativa com o planejamento estatal, a carrega a carga negativa de “ciência manipulativa e ditatorial”, por meio da qual os dados sociais seriam interpretados e serviriam como base estratégica governamental. (ABREU, 1994, P51) A abertura política propiciou uma maior liberdade de pensamento e expressão, também no que tange a produção científica. Um maior confronto de propostas e idéias teve lugar no Brasil, a década de 70 deu abertura às mais variadas correntes de pensamento, o que se pode verificar por meio de sua produção.

Em relação aos referenciais teóricos das produções desse período de transição, houve uma rejeição do método neopositivista por autores que vieram a se tornar grandes influências ao pensamento geográfico subsequente, como Harvey. O autor se tornaria referência às duas principais correntes de pensamento e produção geográfica urbana que se sucederam ao período. (ABREU, 1994, P51) Privilegiou-se temários relacionados aos processos socioeconômicos e sociopolíticos, na tentativa de compreender o cenário urbano e suas características.

A nascente “questão urbana” passou a contemplar as questões sociopolíticas e os problemas urbanos. Dentre elas, a justiça social e o direito à habitação, passando-se a enfocar as origens sociopolíticas dos problemas urbanos. Era o momento de se repensar a cidade, sob diferentes bases teóricas.



A nova palavra de ordem era relacionar processo social e forma espacial. Surgem então duas novas propostas teóricas sobre a cidade. As duas correntes têm em comum a busca pelo relacionamento do processo e da forma do meio urbano, mas de maneira fundamentalmente diferentes. (ABREU, 1994, P53-54)

A primeira delas é resultado de uma crítica interna da teoria econômica neoclássica: a proposição explicativa neoliberal. Defende a idéia de que o mercado não funciona corretamente devido às estruturas monopolíticas nas cidades capitalistas, que impedem que o mercado flua livremente. A não espontaneidade do mercado seria, de acordo com a escola, a causa das perversidades e injustiças socioeconômicas. A solução para esse problema seria a maior presença do Estado na Economia Urbana, regularizando-a, permitindo que o mercado ocorra e fazendo funcionar os mecanismos de distribuição de renda quando esses são necessários. A escola neoliberal, apesar do título, rejeitava a neutralidade estatal na economia, entre outras diferenças em relação às teorias econômicas neoclássicas. David Harvey “A Justiça Social e a Cidade” (1973) foi a obra de impulsão da escola<sup>17</sup>.

A especulação imobiliária passa a ser questionada, atribuída à pouca intervenção estatal na economia. (ABREU, 1994, P55) Outra temática desenvolvida foi o papel que o Estado exerce na estruturação urbana por meio de políticas públicas que geralmente privilegiam interesses econômicos e políticos. Analisou-se então as estruturas governamentais e os grupos de interesse na política urbana. Considerou-se as políticas públicas como de caráter discriminatório, bem como a pressão que os grupos de interesse exercem sobre o Estado. (ABREU, 1994, P55)

As pesquisas urbanas experimentaram uma maturidade científica maior em relação aos estudos anteriores, no que diz respeito à inovação das temáticas. O novo enfoque permitiu uma grande abrangência aos estudos de Geografia.

Teorizou-se, de maneira geral, que existem poderosos mecanismos alocativos dentro da cidade, que criam e reforçam as tradicionais disparidades e injustiças. Sugerem uma situação de conflito, em que a estrutura urbana é o resultado de

---

17 Clark (1982) considera a mesma obra como influência principal para a Geografia Crítica.

tensões e fricções inerentes à competição por espaço na cidade. (CLARK, 1982, P209)

A ênfase na abordagem fica sobre as tensões locacionais e sobre os papéis dos que dirigem controlam e manipulam os usos do solo na cidade. Uma característica importante desse processo de alocação é que as utilidades individuais são interdependentes, o que é bom para uma é necessariamente mau para outro. Abordou-se a questão do colapso fiscal nas áreas centrais das cidades, mecanismos de atração e repulsão, conflito locacional, especulação imobiliária, sempre para explicar as diferenciações geográficas. (CLARK, 1982, P211) Na maioria das pesquisas, percebe-se o objetivo de examinar como os administradores urbanos exercem influência na alocação urbana e de recursos, que pode reforçar, deter ou reduzir as disparidades sociais. Na maioria das pesquisas percebe-se também, que a análise das operações sugere a tendência do Sistema em trabalhar a favor de alguns grupos em detrimento de outros, gerando e ampliando as divisões sociais na cidade. (CLARK, 1982, P215) Observa-se a aceitação da economia capitalista e a procura por explicações de estrutura urbana por meio de processos e relações que são produto desse tipo de economia.<sup>18</sup> (CLARK, 1982, P218)

A segunda grande contribuição teórica, e principal corrente da Geografia Urbana Brasileira, foi proveniente do pensamento marxista, precisamente do movimento marxista francês pós-68. A necessidade de repensar a cidade atraiu os estudiosos de esquerda, como Manuel Castells (1972) e Jean Lojkin (1977). Os pensadores marxistas refletiram a incapacidade das teorias antigas de prever ou explicar os acontecimentos urbanos, as transformações e a profusão de problemas na cidade, o que fez com que muitos aderissem à vida política e fortalecessem os partidos de esquerda.

Nesse ínterim nasce a Geografia Crítica, aplicação do método da Teoria Social Crítica, definindo-se como a *ciência que analisa os diferentes modos através dos quais a sociedade se organiza e se relaciona com o espaço que lhe é exterior*. Apesar de todas as teorizações positivistas se basearem nessas premissas

---

<sup>18</sup> Nota em anexo.

básicas, o conteúdo é fundamentalmente diferente, já que o único objetivo em comum às duas abordagens é a preocupação de torná-la menos descritiva e mais analítica, já que o plano teórico que sustenta a análise e o método correspondente são profundamente distintos. A Geografia Crítica tem como princípio básico o intuito de contestar a ordem estabelecida, enquanto que o ponto de vista liberal toma-a como dada. Seu esforço de teorização está centrado no estudo das determinações históricas e sociais (o que significa que a escola possui raízes históricas). É considerada por Clark como radical, por procurar introduzir uma postura filosófica alternativa, além de propor uma nova direção de pesquisa para a Geografia Urbana. (CLARK, 1982, P34)

Clark (1982, P34) considera, como principal influência à Geografia Crítica, a obra de Harvey, *A justiça social e a cidade*, a mesma que Abreu havia considerado a principal influência da primeira abordagem econômica discutida. Nesta obra, Harvey<sup>19</sup> (1973) afirmava que as injustiças sociais são inerentes à sociedade capitalista, e que mudanças na estrutura urbana em favor da população se podem fazer apenas com a eliminação da propriedade privada e, em particular, dos direitos dos monopólios sobre a terra. Para explicar as consequências de uma sociedade dividida em classes, Harvey (1973) aplicou a análise econômica de Marx ao uso do solo urbano<sup>20</sup>.

O autor explica que o solo urbano é valor econômico (o que significa que possui valor de uso e de troca), já que é limitado em quantidade. Aqueles que possuem a capacidade de levantar dinheiro equivalente ao valor de troca do solo estão, por conseguinte, em posição econômica de poder. Isso se deve ao fato de que os cidadãos de maior rendimento têm poder de escolha dos melhores terrenos, o que geraria uma acumulação do capital reproduzida pela criação de uma pequena classe de proprietários monopolistas. Grandes espaços são tipicamente possuídos por pequeno número de tais proprietários, que controlam efetivamente o mercado de

---

19 O próprio Harvey contestou seus estudos anteriores quando da sua adesão ao pensamento marxista.

20 É fundamental à abordagem marxista a análise da organização da produção. Em cada sociedade capitalista, a maior parte da população está engajada diretamente na produção, enquanto uma pequena minoria controla o trabalho e os bens por eles produzidos. A organização capitalista da economia origina uma distribuição assimétrica dos rendimentos. (CLARK, 1982, P218-220)

solo urbano. (HARVEY, 1973) Como consequência desse jogo econômico que está atrelado a toda uma dinâmica inconstante de mercado, temos toda a complexidade e desigualdade social que a metrópole apresenta. Por essa razão o mercado e o sistema político capitalista seriam os principais agentes de produção da cidade. Assim, se for do interesse do capital imobiliário que se mantenham as propriedades deterioradas, pode ser produzida uma grande área de deterioração urbana, como por exemplo os centros das metrópoles. A “marginalização” do centro urbano aconteceu, segundo o autor, porque fazia parte da estratégia para valorização imobiliária de outro local (no caso as avenidas do período moderno). (HARVEY, 1973)

Seguindo essa corrente de raciocínio, o autor conclui que o padrão de uso do solo urbano é determinado pela fixação e manipulação dos aluguéis. Para Clark (1982, P222), essa análise é fundamental, pois para as análises não marxistas, o uso do solo seria o fator determinante no valor do aluguel, a relação causa-consequência é a inversa. A estrutura sociopolítica e socioeconômica da cidade estava sendo agora contestada explicitamente, pela teoria social crítica. Era pressuposto para todo e qualquer resultado benfazejo para a cidade a quebra do sistema capitalista. As implicações desta maneira de pensar a realidade, para a Geografia Urbana, são profundas. Ela não pode se limitar tão somente à explicação da estrutura urbana, mas deve estar comprometida com as mudanças sociais e geográficas, enquanto disciplina. (HARVEY, 1973)<sup>21</sup>. Um profundo impacto ocorreu nos estudos urbanos de então. Abriu-se todo um novo temário de pesquisa, no qual se destaca a concepção marxista de injustiça e estudos que visavam encontrar as causas e os agentes da realidade social. Enquanto a análise econômica liberal se limitava à “*análise da forma, não do conteúdo*”, a Geografia Crítica propôs o rompimento da estrutura social. Isso significa que foi conferido à Geografia uma dimensão muito mais ampla. (ABREU, 1994, P 56)

---

21 Exemplo importante dessa escola, Peet pesquisou planos ambientais alternativos, propondo a substituição das burocracias por modelos anarquistas de controle da comunidade. (CLARK, 1982, P34)

De acordo com Santos (incluir outra obra) (1977, *apud* ABREU, 1994, P57), são as categorias Modo de Produção e Formação Social que assumem importância fundamental. Segundo a escola, só se poderá entender a sociedade capitalista se for compreendida a maneira como o capitalismo foi estruturado naquela sociedade.

A Geografia Crítica inovou também na construção de teorias e conceitos. Questionou-se a noção do espaço, considerado a partir de então como produto do homem social através do trabalho. O homem social é o verdadeiro sujeito da produção do espaço. É portanto, a partir dele que toda discussão geográfica deveria proceder, segundo a escola. O espaço geográfico reflete tanto sua estrutura quanto sua dinâmica, e só é compreendido quando feita a compreensão da sociedade.

A obra de influência clássica no Brasil é de Castells (1972, *apud* ABREU, 1994, P57) “A Questão Urbana”. A idéia principal dessa obra é a de que a cidade era o espaço viabilizador da revolução socialista, por abrigar e ao mesmo tempo viabilizar a produção do conhecimento e da percepção das diversas contradições ou injustiças que compõem a vida social. Segundo o autor, a “*panela de pressão que é a cidade*” ferveria até que houvesse a ruptura dos padrões políticos. (CASTELLS, 1972 *apud* ABREU, 1994, P57) Esta panela de pressão sugerida pelo autor se refere à cidade repleta de movimentos sociais urbanos, surgidos na esfera do consumo coletivo. Esses movimentos possuíam, segundo o autor, a capacidade de promover a ruptura do sistema capitalista e a implantação do socialismo. Essa obra se tornou referência obrigatória para os estudos urbanos produzidos a partir de então, coincidindo com a série de movimentos sociais que começavam a reivindicar cidadania no contexto brasileiro.

Se fizermos um contraponto com a sociedade brasileira dos anos 80, tanto o conteúdo quanto o temário da geografia crítica podem ser comparados com o histórico social: trata-se da época da descoberta da democracia, da descoberta da possibilidade de interferência na política que até então estava muito distante do

cidadão. É compreensível que a análise do corpo social por meio do viés político fosse considerada a melhor maneira de estudo social e urbano; e de fato era. Naquela situação de descoberta nada além do que foi produzido poderia tê-lo sido, devido à natureza lenta do processo de descoberta social. O questionamento político foi o que de melhor se produziu em matéria de amadurecimento social durante os anos 1980 e 1990. O processo é lento, porém, a evolução natural da compreensão da sociedade envolve décadas.

Uma das maiores influências às produções brasileiras contemporâneas, em especial, foi a obra de Lefebvre (1972). O autor francês teve bastante repercussão junto aos pesquisadores brasileiros, o que dá, historicamente, sequência à tradicional influência francesa à pesquisa no Brasil. Mais especificamente “Le Droit à la Ville”, foi a obra que se tornou referência obrigatória à escola crítica construída em solo nacional. Devido à sua importância teórica e metodológica, além de histórica ao pensamento da Geografia Urbana no Brasil e no mundo, será realizada uma breve análise.

Lefebvre (1972) baseia sua linha de raciocínio em princípios necessariamente marxistas. Como ele mesmo se perguntou, “*será que há intelectuais de direita hoje em dia?*” A obra em questão explica em que tendências ideológicas e, principalmente, científicas, baseou-se, por exemplo, o Barão de Haussmann, quando da abertura urbana higienista de Paris e o deslocamento estratégico do proletariado para a periferia da cidade. Para Lefebvre (1972), a explicação para essa prática urbanista e outras de igual importância histórica e social é composta de fatores de ordem filosófica, econômica, social, política, cultural. Partem, porém, de uma única causa: o fenômeno industrial. Este fenômeno, para o autor, é o fator determinante da realidade social urbana<sup>22</sup>.

Fortalecida economicamente, a classe burguesa do séc. XIX, ao descobrir a produção em série, foi o agente do que Lefebvre chamaria de

---

22 Ele exemplifica, considerando o caso de Paris: a industrialização gerou a necessidade de espaço para as indústrias, fora da cidade tradicional. Com isso, visualizou-se a necessidade da criação de espaço para habitação operária. Em um primeiro momento, os conjuntos habitacionais pareceram resolver o problema, mais tarde, vieram as habitações *pavillonnaires*.

“descontinuidade”, uma ruptura de padrões sociais. Segundo o autor, *la valeur d'usage est remplacée par la valeur d'échange*, e portanto a classe burguesa detentora dos meios de produção tratou de desenhar a cidade da maneira como lhe fosse mais rentável. Enquanto fenômeno social, porém, essa inversão de valores que o fenômeno econômico/industrial gerou, foi sustentada pelo conjunto social como um todo: urbanisticamente, politicamente, filosoficamente, culturalmente<sup>23</sup>.

Quando da instalação das indústrias nos arredores da cidade tradicional, e da consequente necessidade de moradia proletária, funcionalizou-se a cidade: a função industrial se dissociou da função habitacional que, ao sair do centro urbano em direção à periferia, deixou aos centros quase que exclusivamente as funções comerciais e políticas (em alguns casos) ou de museu ao ar livre (satisfazendo toscamente as necessidades culturais da população, enquanto que, “vende a cultura ao turista (les gens se ruent vers les ruines de la ville pour les consommer touristiquement, en croyant guérir leur nostalgie”. Para o autor, a cultura também perdeu seu valor de uso, é no valor de troca que ela vem sendo consumida desde os idos da industrialização). (LEFEBVRE, 1972, P102)

Lefebvre atenta para o fato de que a funcionalização da cidade gerou uma setorização urbana. Amparados cientificamente pela racionalização, pareceu bastante coerente aos urbanistas dos séculos XIX e XX organizar a cidade, setorizando-a como havia sido setorizado o conhecimento. Era quase que uma espacialização do pensamento científico. Por estes motivos, o autor sustenta que a urbanidade morreu com a industrialização, ao impossibilitar aos habitantes da cidade que participassem da vida urbana (que também incluía o aspecto político). Para o autor, a necessidade que o homem possuía de participar das relações sociais eram supridas no ambiente urbano tradicional, onde aconteciam os encontros, as Festas (que Lefebvre diz que não são nada comparáveis às festas que temos hoje. Diz

---

23 A cidade tradicional, ou seja, a cidade anterior ao processo industrial, possuía caráter híbrido. O espaço da cidade era rico nas relações humanas por ser habitado indissociadamente por representantes de todas as camadas sociais. O comércio se fazia, e disputavam o mesmo espaço as decisões políticas e os movimentos sociais. O fenômeno urbano que se verificava, segundo Lefebvre, era a prática urbana, pois a cidade acomodava todas as funções sem dissociá-las. Era justamente pelo fato de ser o espaço das relações humanas que a cidade tradicional possibilitava que a *praxis* se fizesse (ou a urbanidade). (LEFEBVRE, 1972, P102)

Lefebvre (1972, P103) que a arte e cultura a que temos acesso hoje é medíocre perto daquelas que se fariam em um ambiente onde se desse possível a *prática urbana*<sup>24</sup>.

Lefebvre (1972, P58) critica a departasmentalização do conhecimento aos moldes neopositivistas, em que se declarou a cidade como uma rede de comunicação e de circulação. Passa-se a formular-se todos os problemas urbanos como questões do espaço, “*transpondo em termos espaciais tudo o que vem da história e da consciência*”, o que significaria a análise incompleta da fetichização espacial. Para o autor, nem a sociologia, ou os demais estudos do homem e da sociedade não souberam compreender as diferenças, ou as descontinuidades, as contradições da realidade social. As descontinuidades não estão somente nas formações urbanas, mas nas relações sociais, nas relações indivíduo-grupo. O movimento dialético das descontinuidades, segundo Lefebvre (1972, P61), foi mascarado pela ilusão da continuidade na filosofia e nas ciências.<sup>25</sup>

Por meio desta teoria de análise urbana, criticada por Lefebvre (1972, P84), o Organismo desaparece (a cidade tradicional), e o organicismo criou as zonas, reduzindo o urbano a uma justaposição de espaços, funções, elementos, monótona, segundo o autor. Esta urbanização destruiu o bairro e as relações de vizinhança. Em termos mais técnicos, o espaço, repleto de sinalizações, tende a uma isotopia geométrica, dissolução das antigas formas, que ficam reduzidas no gerenciamento planejado do território, em um tecido urbano determinado pela circulação e pelos conjuntos residenciais.

A crise da cidade, segundo o autor, é fruto da racionalização empregada a finalidades político-estratégicas: relativas ao Estado, à burocracia, à economia. (LEFEBVRE, 1972, P85). Apesar desse movimento que buscou a

---

24 Não se satisfaz a necessidade do lúdico, do criativo, da obra. Para Lefebvre (1972, P107), as necessidades sociais, têm um fundamento antropológico; opostos e complementares, a necessidade da segurança e da abertura, da organização do trabalho assim como do jogo, da previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de comunicação e de independência, sem falar nas necessidades do imaginário e do simbólico. Para isso, apenas com um espaço e um tempo onde as funções se misturem e ocorram simultaneamente. Este posicionamento para a análise urbana realizado pelo autor representou grande aprofundamento na pesquisa urbana, possibilitou a abertura do temário de pesquisa e o posicionamento político dos intelectuais.

25 Nota em anexo



organização e a racionalização, as relações sociais se intensificaram, e o organismo social ocupou-se de um espaço racionalizado demarcando espacial e territorialmente seu caráter contraditório: o espaço racional não é capaz de evitar a pressão social das classes desfavorecidas. Para Lefebvre, esse é o fator que leva à ocupação de áreas abandonadas pelo perigo e pela delinquência.

As relações urbanas não encontraram espaço na cidade formal, ficando maiores e mais complexas. “*De cette situation naît la contradiction critique: tendance à la destruction de la ville, tendance à l'intensification de l'urbain et de la problématique urbaine*”. (LEFEBVRE, 1972, P87) O autor parte deste princípio para considerar o que chamou de reformulação das relações sociais nos espaços de segregação, ou seja, a formação dos guetos. (LEFEBVRE, 1972, P99) Apesar da boa vontade dos intelectuais em buscar o todo e a não segregação, por meio de princípios humanistas, a prática que se vê é o contrário, o que Lefebvre atribui a causas de ordem política e teórico-científicas, pelo fato de ainda buscarem uma análise segmentada do real, em termos metodológicos. O que parte de uma vontade humanista de resolução de problemas, ou simplesmente da apreensão da realidade faz “*sínteses equivocadas e propostas não efetivas*”, ou que não respondem adequadamente aos problemas urbanos e sua solução. (LEFEBVRE, 1972, P100)

Após essa análise, Lefebvre (1972, P83) parte então para sua teoria para a apreensão do real. “*La société urbaine se constituant sur les ruines de la ville, comment saisir les phénomènes dans leur contradictions multiples?*” Como compreender a cidade que se forma sobre as ruínas do urbano, em sua complexidade?

É para um novo humanismo que devemos seguir, sustenta Lefebvre (1972, P111) Em direção ao novo homem, à nova praxis (prática social), destruindo as ideologias que desviam este projeto e as estratégias que o afastam, além dos mitos (perceba-se o caráter radical da linha teórica do autor). A compreensão da realidade urbana ocorre a partir de três níveis, segundo o autor: processo global de industrialização/urbanização (sendo considerados indissociadamente); sociedade

urbana (*plan spécifique de la ville*); modalidades do habitar e modulações do cotidiano no urbano. Para o autor, a compreensão dos três níveis evita que as estratégias dissolvam o urbano em planificações industriais ou na produção da habitação. (LEFEBVRE, 1972, P83) O urbano só pode seguir uma estratégia que considere em primeiro plano a sua problemática, a intensificação da vida urbana, a realização efetiva da sociedade urbana (de sua base morfológica, material, prático-sensível).

Enquanto que a análise científica dissocia a forma de seu conteúdo, “*para a razão dialética, os conteúdos fazem a forma e a forma dá acesso aos conteúdos*”. Essa diferença é fundamental a sua teoria. A problemática urbana, portanto, é o movimento dialético do conteúdo e da forma urbanas, e seu estudo depende de metodologia e utopia experimental.<sup>26</sup> (LEFEBVRE, 1972, P93)

Já a segregação urbana deve ser estudada em seus três aspectos: espontâneo (que vem das ideologias), voluntário (estabelecendo espaços separados) e programado (mapas e planos). O estudo não é suficiente, segundo Lefebvre, apesar de necessário. Fica no nível do pensamento se não houver uma estratégia urbana. Esta deve vir de uma classe com poder revolucionário. Nem o arquiteto e nem o sociólogo possuem o poder de recriar as relações sociais, em direção ao novo humanismo proposto por ele. O agente de mudança é, em consonância a Marx, a classe operária. Trata-se, antes de mais nada, de destruir as estratégias e ideologias dominantes na sociedade atual. Lefebvre (1972, P115-116) considera a necessidade da reforma urbana, cujo projeto, segundo o autor, deve questionar as estruturas, tanto aquelas das relações imediatas ou individuais quanto aquelas de ordem institucional e política, necessitando, por sua vez, de um suporte social e de forças políticas para tornar-se eficaz. A estratégia de mudança é fundamentada em reforma urbana e programas urbanísticos ousados.<sup>27</sup>

O direito à cidade surge então como apelo ou exigência. (LEFEBVRE, 1972, P120) Em contraponto ao direito à natureza, defendido pelos filósofos, o

---

26 Nota em anexo.

27 Nota em anexo.

direito à cidade é o direito à prática social urbana, à cultura. Trata-se do direito de priorizar o valor de uso, onde o espaço e o tempo são bens supremos entre os bens, onde se encontra a realização prático-sensível da cidade (ou um espaço sem distinções, sem formação dos guetos residenciais, periferias ou habitação universitária). (LEFEBVRE, 1972, P125)

Para Lefebvre (1972, P128), já que as ideologias são responsáveis pelas lacunas e descontinuidades da história social, o homem revolucionário precisa de uma teoria, para que sustente sua estratégia urbana, que por exercer papel político, por si só tem poder. Esta teoria deve abarcar os aspectos: filosófico, artístico, técnico, os elementos teóricos trazidos da análise da realidade urbana, os objetivos escalonares no tempo da ação política. O autor sustenta que se deve vencer a ideologia do economicismo, não visar o crescimento econômico por si só, para que a cidade não seja apenas um espaço articulado da melhor maneira de acumular o lucro. Deve-se contemplar os conceitos de desenvolvimento harmonioso, trata-se de orientar o crescimento. (LEFEBVRE, 1972, P129) Desta forma, propostas que segundo o autor passam por democráticas, como o liberalismo econômico e a planificação estatal perdem o sentido. A orientação se define como uma convergência das reais necessidades sociais. Ao não se considerar separadamente as funções sociais, a análise urbana se torna mais completa. (LEFEBVRE, 1972, P130)

A urbanidade se refaz com a constituição de um aparelho muito simples de pedagogia social que informe sobre a vida social em si mesma, a vida sexual, lúdica, os jogos, os prazeres, os encontros. Esta instituição seria uma resposta às estratégias de manutenção de poder, as estratégias de classe. Lefebvre (1972, P131) defende então o Socialismo como sistema de governo que possibilitaria a reconstrução das relações urbanas. A definição dessa sociedade, porém, não depende exclusivamente do planejamento da produção. O socialismo não poderia simplesmente se definir como a produção orientada às necessidades sociais e, por consequência, à sociedade urbana. Algumas condições se tornam óbvias para o sucesso urbano: alto nível tecnológico, alto nível de produção e

produtividade, alto nível cultural. Essas determinantes o autor encontra em países de avançada industrialização. “São *virtualmente realizáveis*”. (LEFEBVRE, 1972, P131) Elas dependem de um exame de caráter duplo: científico (projeto e projeções, variantes de projeto, previsões) e imaginário, “l’imaginaire fécondant la réalité” (LEFEBVRE, 1972, P132)

É a crítica que Lefebvre (1972, P132) tece à economia política e seu reinado de duas variantes: “*l’économisme libéral, l’économisme planificateur*”, propondo o direcionamento da pesquisa e da própria sociedade a uma mudança de prática social, baseada na substituição do valor de troca pelo valor de uso, onde a realidade urbana esteja voltada para o usuário, e não para o especulador. Lefebvre separa o personagem social do personagem econômico, o que De Soto (2000), em sua teoria, prefere fundir em um só, o proprietário reconhecido formalmente.

É interessante também comparar o que os dois autores entendem como estratégia de reforma urbana: De Soto aposta na elaboração de leis abrangentes, almejando a formalização de um contrato social anteriormente extralegal que proporcione o direito à propriedade e com isso transforme o ativo em capital fungível. O autor sustenta que se faz a reforma social incorporando os pobres ao capitalismo, em vez de tentar abolir o sistema político. Para Lefebvre, a reforma depende do socialismo, instaurado por pressão política das massas proletárias. Lefebvre (1972, P140) afirma que o direito à cidade engloba o direito à liberdade, à moradia e à obra urbana, ou à reconstrução do espaço. Afirma ainda que o direito à apropriação do espaço nada tem a ver com o direito de propriedade, este último contestado pelo autor.

O direito à cidade, de Lefebvre, é substituído pelo direito à propriedade por De Soto, já que este considera o capitalismo como realidade incontestada. Para ele, o capitalismo é a única opção de sistema político e econômico de que as nações mundiais dispõem para promover a equidade social. Ao contrário, a propriedade privada é nitidamente contestada por Lefebvre, e por esse mesmo motivo o autor tece estratégias no mínimo vagas de reforma urbana, todas elas pressupõem a

institucionalização do socialismo. É uma resposta, segundo o autor, à regra capitalista do “*lieu de consommation et la consommation du lieu*”. Para o autor, o proletariado tem capacidade, se amparado pela filosofia e pela arte, de desenvolver um novo humanismo, aquele do homem urbano, para e por quem a vida cotidiana se torna obra, apropriação<sup>28</sup>. Para De Soto, a população tem capacidade de se desenvolver socioeconomicamente de uma maneira bem simples: basta que ela seja amparada pela lei.

Apesar da oposição de idéias, os autores parecem concordar nesse ponto: Lefebvre (1972, P137) considera que a cidade ideal é construída por seus habitantes e para eles, o que lhe confere um caráter efêmero, de obra inacabada<sup>29</sup>. De Soto, igualmente, considera a sabedoria popular de grande importância para o sucesso da cidade.

Ao se conhecer o método proposto por Lefebvre, é possível compreender a produção em Geografia Urbana Crítica no Brasil, assim como algumas importantes medidas da prática urbana, por ele influenciadas. O autor é citado em grande parte dos textos científicos relativos a Geografia Urbana produzidos até o momento presente.

A preocupação inicial da Geografia Crítica foi, portanto, o questionamento amplo sobre o conceito de Geografia e sua utilidade na sociedade.

Pouco se produziu sobre a cidade entre 1978 e 1983. As produções que foram apresentadas refletiam as contradições teóricas características do período: enquanto algumas pesquisas demonstraram preocupação teórica bastante grande, outras enfocaram apenas o Modo de Produção Capitalista e seus mecanismos perversos de funcionamento, enquanto analisaram o processo de apropriação diferenciada do solo urbano pelas diversas classes sociais.

---

28 A cultura só é plena, segundo Lefebvre, quando se desliga do valor de troca, em favor do valor de uso. (LEFEBVRE, 1972, P148)

29 Para o autor, o futuro da própria arte não é artístico, mas urbano. (LEFEBVRE, 1972, P137)

O temário explorado pela escola compreendeu a questão habitacional, aliada às migrações (comumente relacionadas à desigualdade social e à pobreza no campo), a lógica da especulação imobiliária, conclamando-se os geógrafos a se comprometerem com a transformação social<sup>30</sup>. O crescimento acelerado dos loteamentos periféricos e das favelas nas metrópoles passou a ser tratado como o reflexo da lógica da renda da terra no espaço urbano em sua complexidade. Explorou-se o temário teórico<sup>31</sup>, sendo a principal discussão o Modo de Produção Capitalista (MPC)<sup>32</sup>, e a sua determinante influência na ocupação urbana e na realidade social. Todas as mazelas sociais foram atribuídas ao MPC, como o déficit habitacional. Esta questão foi abordada considerando-se o movimento migratório (fator de inchaço das periferias e favelas) como resultado da estrutura sociopolítica e socioeconômica capitalista brasileira<sup>33</sup>. A importância e a estratégia (respectivamente) da indústria no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, assim como as relações entre a expansão industrial e as transformações do espaço metropolitano também foram temas recorrentes<sup>34</sup>. Os autores que preferiram a abordagem empírica analisaram as transformações que afetaram o espaço intraurbano a partir da segunda metade do século XX, situando-as como reflexo das mudanças ocorridas na estrutura produtiva e social urbana do mesmo período<sup>35</sup>.

---

30 O pioneirismo na introdução do pensamento crítico foi atribuído à Universidade de São Paulo e seu grupo de geógrafos. Entre eles: Ariovaldo Umbelino de Oliveira, inaugurou os estudos sobre a lógica da especulação imobiliária. Esse fenômeno, analisado do ponto de vista da renda da terra, foi considerado pelo autor como sendo comandado por uma grande lógica, "*já bastante discutidas por Marx e os economistas clássicos*". (ABREU, 1994, P61)

31 Ana Fani Carlos (1979) analisou a evolução dos modos de produção através da história, procurou recuperar a relação dialética existente entre espaço e sociedade em cada um deles. Além disso, um dos objetivos do trabalho foi situar a cidade nas diversas fases da evolução da sociedade de classes, enfatizando o seu papel no Modo de Produção Capitalista. (ABREU, 1994, P61)

32 Pereira (1982), discute como se estebelecia o MPC, sua relação de causa entre espaço, sociedade e renda da terra. Silva(1982), por sua vez , analisou o MPC dentro do marco conceitual oferecido pela teoria do capitalismo monopolista de Estado. (ABREU, 1994, P61)

33 As migrações e a crise da habitação foram tratadas por um grupo de autoras: Rodrigues (1980, 1981, 1982), Vianna (1980 e 1982) e Santos (1980 e 1983). Os trabalhos consideraram as transformações no MPC e trabalho ocorridas no Brasil pós-1950, relacionando-as como principal causa do déficit habitacional urbano e das más condições de moradia. Segundo as autoras, Além disso, ao acompanhar diversos migrantes em seus movimentos, os trabalhos chamaram a atenção para o problema da falta de moradia e para os altos preços dos espaços da cidade formal. (ABREU, 1994, P62)

34 Estrada e Scarlatto (1981, *apud* ABREU, 1994, P62)

35 Odette Seabra, após ter lançado um trabalho nessa linha, aprofundou sua análise num momento posterior, concluindo que o Estado e o capital imobiliário são os principais agentes estruturadores do espaço urbano. (ABREU, 1994, P62)

A cidade foi compreendida por Milton Santos como uma grande ferramenta de criação de mais-valia relativa. Isso se devia, segundo o autor, à presença da infra-estrutura urbana, que beneficiava a geração de lucro das empresas, já que teria sido concebida justamente para esse fim. Milton Santos abordou também a questão especulativa do solo urbano. Analisou a retirada das indústrias centrais e sua transferência para as periferias urbanas e a consequente formação de vazios urbanos. O Estado, em colúio com as forças econômicas capitalistas, determinaria o valor da terra e promoveria a especulação imobiliária dos espaços urbanos providos de infraestrutura. Santos levanta essa mesma questão quando estuda a fragmentação do solo urbano da metrópole paulistana. (SANTOS, 1990, P24)

A produção brasileira de 1983 a 1989 é dividida em grandes linhas de investigação crítica sobre a cidade. O pressuposto comum da produção deste período é de que o espaço urbano e a prática social são interdependentes entre si. O compromisso comum aos pesquisadores é com a transformação da sociedade brasileira. (ABREU, 1994, P62)

O crescimento e complexidade das carências urbanas originaram, conforme visto, "movimentos sociais urbanos", que ao exigir providências do poder público, marcaram o cenário metropolitano nos anos 1970 e 1980. O Movimento pela Reforma Urbana, como será discutido no capítulo seguinte, faz parte desse contexto social. Em termos práticos, a reforma urbana foi, segundo Bassul (2002, P133-144), operada em dois planos – "*o dos embates sociais e políticos no território concreto da cidade e o da construção de direitos formalmente reconhecidos*", ou seja, influenciando tanto a classe intelectual que se debruça sobre o estudo da cidade como aquela que reflete sobre a legislação e os direitos humanos, representando uma frente importante de luta pela democratização do espaço da cidade. Esta evolução se reflete na legislação urbana brasileira, como diria Ana Clara Ribeiro (2000).

### 3 A INFLUÊNCIA DA TEORIA SOCIAL CRÍTICA NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DA CIDADE

Segundo Maricato (1997, P309-325), a luta pela "reforma urbana" nasceu do *"abismo que divide os espaços reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades"*, ou seja, pela própria pressão social pelo solo urbano. O Movimento pela Reforma Urbana surgiu de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT - Comissão Pastoral da Terra, originalmente dedicada à luta pelo solo rural e que, a partir do final dos anos 1970, passou a realizar encontros que auxiliassem *"a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos"*. Na visão de De Soto (2000), o Movimento pela Reforma Urbana seria um exemplo importante da força e da coesão das organizações extraleais.

Articulando-se em prol da conquista do direito à cidade, as entidades e associações comprometidas com esse objetivo obtiveram uma resposta por parte do poder público federal em 2001: Aprovou-se a lei federal, o Estatuto da Cidade. Segundo o Jornal da Constituinte (2001) *foi apresentada emenda popular sobre a reforma urbana, com 131 mil assinaturas, patrocinada pelas Federações Nacional dos Engenheiros e Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil.*

Bassul (2002, P1333-144) foi um dos grandes intelectuais que apoiaram e consideram a Lei Federal *capaz de municiar a reforma urbana em muitos de seus propósitos*, em suas palavras. Também o fez Ermínia Maricato (1997), explicando que os objetivos da emenda popular da Reforma Urbana poderiam ser sintetizados em quatro frentes:

- *Em relação à propriedade imobiliária urbana:* A Aplicação da função social da propriedade, a proteção urbanística, ambiental e cultural, bem como a captação de valorização imobiliária; são medidas que devem ser garantidas por meio de instrumentos de regularização de áreas ocupadas.
- *Em relação à política habitacional:* A criação de programas públicos habitacionais com finalidade social, aliada ao valor do aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. A gestão política deve ser feita por Agência nacional de habitação em conjunto com os governos municipais, representando sua descentralização.
- *Em relação aos transportes e serviços públicos-* É importante frisar a natureza pública dos serviços, sem auferir lucros, com subsídios à população, com



participação dos trabalhadores na gestão do serviço. Os reajustes das tarifas devem ser proporcionais aos reajustes salariais.

- *Em relação à gestão democrática da cidade*- Criação de conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo. (MARICATO, 1997, P309-325)

O engajamento dos pesquisadores críticos às entidades, associações, ONGs e administrações urbanas compreendeu todo um questionamento da realidade socioeconômica e sociopolítica urbanas. Conforme visto anteriormente, os intelectuais críticos apoiaram os movimentos sociais, o que não foi diferente em relação ao Movimento pela Reforma Urbana. Este tema atraiu urbanistas e geógrafos, que discorreram, em seus estudos, principalmente sobre os temas: habitação de interesse social; a questão do direito à cidade formal (questionando a propriedade pelo seu valor de troca, por sua vez considerada a causa da especulação imobiliária, combatida por meio do princípio da função social da propriedade); a questão ambiental.

Para o consenso dos pesquisadores, porém, é preciso que haja uma reforma urbana e social (expressa na socialização dos terrenos urbanos) para que haja solução para as desigualdades sociais (por sua vez considerada como consequência necessária ao modo de produção capitalista das cidades, sobretudo das metrópoles). Quanto à problemática especulativa, da maneira como é compreendida pela teoria crítica, estabelece uma relação oposta quanto a causas e efeitos, se comparada à teoria já discutida de De Soto.

Com a promulgação da Nova Constituição, criou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), cujos principais objetivos eram garantir, segundo Grazia de Grazia (2002):

- *Direito à Cidade e à Cidadania*, representado na universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos e a um espaço culturalmente rico e diversificado. As condições de vida urbana digna estão representadas na participação política ampla dos habitantes das cidades na administração pública.

- *Gestão Democrática da Cidade*, submetendo-se o planejamento e a forma de governar e operar as cidades ao controle e participação popular.

- *Função Social da Cidade e da Propriedade*, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de

propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (DE GRAZIA, 2002, P15-37)

Sob a ótica crítica, a evolução da prática política no Brasil se deve à evolução no pensamento científico e ao engajamento dos pesquisadores à esfera política, no intuito de compreender os meandros da estrutura organizacional brasileira e seus objetivos, reconhecidos pelos pesquisadores como de origem econômica capitalista. Trata-se de um importante avanço do pensamento social, já que não é possível encontrar soluções sem compreender a origem dos problemas, em seu âmbito socioeconômico. Concordamos com esta visão, mas é preciso acrescentar que a evolução do pensamento sociopolítico e socioeconômico continua ocorrendo, e portanto, é tempo de aceitar vertentes de pensamento diferentes para o estudo da cidade, já que as ferramentas usuais não se mostraram eficientes, conforme se verificará adiante.

A mobilização conjunta da sociedade comum e da apropriação do caráter revolucionário da pesquisa científica influenciou de modo direto e/ou indireto as políticas públicas, os pensadores da reforma urbana (entre eles cidadãos comuns e intelectuais) foram capazes de redesenhar a legislação urbana, influenciando inclusive o direito urbanístico.

Esse processo culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade, o que significou um grande avanço da Política Urbana no Brasil. Direcionando seus objetivos à democratização da cidade formal, em termos jurídicos, a lei federal se baseia no princípio da função social da propriedade urbana, que por sua vez consta nos artigos 182, 183 e 225 da Constituição Federal de 1988. A lei reafirma e regulamenta tais artigos, na tentativa de assegurar o interesse público sobre o interesse individual, por meio do condicionamento do direito de propriedade ao exercício da função social. A forma como a teoria crítica pretende contemplar os interesses dos excluídos é, porém, a imposição de restrições aos usos das propriedades privadas, expandindo a propriedade coletiva. Para De Soto (2000), os interesses populares são contemplados quando se confere maior liberdade de uso

social e econômico, por meio de um sistema legal integrado e respeitado nacionalmente e internacionalmente. Apesar desse equívoco, a adoção dos novos objetos de estudo, em um grande número de textos produzidos em Geografia Urbana e Urbanismo, é em geral considerada como um grande ganho à sociedade brasileira.

Em virtude do engajamento político por parte dos pesquisadores à democratização da cidade, a maioria das produções contemporâneas em Geografia Urbana e Urbanismo pensaram a necessidade de uma reforma urbana. Fazem parte deste rol de pesquisadores principalmente Arquitetos e Urbanistas e Geógrafos Urbanos, visivelmente amparados pelas discussões de Lefebvre (1972).

Com relação à produção acadêmica a respeito da reforma urbana realizada pelos pesquisadores (Arquitetos e Urbanistas e Geógrafos), será feita uma breve análise de seus textos, a fim de que seja evidenciado o engajamento desses autores na questão urbana e – mais especificamente – na reforma urbana, seja por meio de pesquisas e artigos, seja em virtude da participação dos autores na esfera política. Os autores produziram textos promovendo o Estatuto da Cidade como medida capaz de realizar a reforma urbana, além de considerá-lo como o ápice da democratização do espaço no Brasil.

Com relação ao tema habitacional, muito discutido entre os pesquisadores, Adauto Cardoso considera como um dos quesitos necessários para a construção de uma política habitacional e urbana que contribua significativamente para a redução das desigualdades urbanas, (garantindo o exercício do direito à moradia, previsto pela Constituição), que esta esteja em sintonia com a política habitacional local e com a utilização dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. O objetivo visado é o exercício da função social da propriedade através da recuperação da valorização imobiliária, devidamente controlada pelos instrumentos que viabilizam o acesso à terra.

O autor chama a atenção ainda para a necessidade de monitoramento e avaliação da implementação dos instrumentos do Estatuto e suas consequências, para a correção futura de algumas distorções presentes na formulação de alguns deles (como as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir), buscando o seu aperfeiçoamento. O autor considera como outros quesitos igualmente necessários para o sucesso de uma política habitacional comprometida com os interesses sociais:

1. Recuperação da capacidade de investimento social em todos os níveis de governo, a partir da revisão dos mecanismos de pagamento da dívida externa e da garantia de recursos orçamentários expressivos para possibilitar uma política de subsídio aos setores de menor renda e um financiamento de longo prazo para o acesso à moradia.
2. Descontingenciamento dos recursos do FGTS e estabelecimento de critérios adequados de acessibilidade ao sistema, garantindo a saúde financeira do Fundo (patrimônio dos trabalhadores) mas evitando sua utilização segundo interesses empresariais e priorizando a finalidade social dos investimentos sobre quaisquer outros critérios.
3. Estabelecimento de um padrão claro de redistribuição de recursos e competências entre os diversos níveis de governo, de forma a que a política habitacional se desenvolva de forma descentralizada, porém garantindo aos municípios mais pobres complementações orçamentárias e capacitação técnica para que possam exercer adequadamente suas funções.
4. Recuperação e/ou constituição da capacidade administrativa e técnica dos órgãos habitacionais estaduais e/ou municipais, com investimento em treinamento e desenvolvimento institucional.
5. Estabelecimento de programas habitacionais de diversos tipos (oferta de unidades, oferta de lotes, financiamento, cestas de material de construção, urbanização de assentamentos, programas específicos para população residente em áreas de risco e programas de regularização fundiária e urbanística), articulados entre si e com as outras esferas de atuação dos governos municipais (uso do solo, educação, saúde, emprego e renda, saneamento, meio ambiente, transportes, etc.), visando a maximização da eficácia e eficiência da ação governamental. Nesse sentido, deve-se buscar a revisão e o aperfeiçoamento da legislação urbanística a nível municipal, buscando-se excluir os mecanismos que possam gerar redução da oferta de terra e/ou restrição de acesso por todos os grupos populacionais, sem, todavia, cair-se na armadilha da “flexibilização” da legislação, que só interessa, ao fim e ao cabo, ao capital imobiliário.
6. Estabelecimento de prioridades de investimento habitacional do ponto de vista dos grupos de mais baixa renda e em situações de maior carência material (famílias com crianças em estado de desnutrição, por exemplo), incorporando as perspectivas de gênero e cor e criando formas de acesso que tratem de forma adequada os deficientes de qualquer natureza.

7. Criação de sistemas de participação que articulem a participação direta da população atingida por programas específicos, a criação de conselhos para a discussão, deliberação e monitoramento dos programas específicos, a criação de conselhos gerais de política habitacional e urbana a nível municipal, estadual e federal e a realização de conferências de habitação em todos os níveis. (CARDOSO, 2000, P5)

É importante perceber que o autor considera necessária uma reforma política e urbana. O autor questiona a distribuição da renda em nível federal, a aplicação da receita pública (que considera de vital importância que seja prioritariamente voltada ao interesse social), a necessidade de autonomia nos diferentes níveis de governo (bem como uma convergência de objetivos ao bem comum).

Bassul (2002, P133-144) afirmou que a dificuldade do acesso à cidade tem sido fator determinante de carências e desigualdades sociais. Os altos preços do solo urbanizado determinam, afirma o autor, a segregação populacional por estratos de renda, obrigando os menos favorecidos a buscar alojamento em áreas distantes e precariamente providas de bens e serviços públicos. Nessa dinâmica, os ônus sociais aos mais pobres são mais elevados, já que devem arcar com os custos mais elevados de transporte e de acesso à infraestrutura urbana. São inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Com base nessa compreensão da lógica socioeconômica da cidade, o autor explica que a Lei 1.257/01 busca materializar o “direito à cidade”, (cita Lefebvre), ou segundo a própria lei “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. O autor considera que a lei pode ser capaz de “reduzir o 'apartheid social' expresso nas cidades brasileiras”, ou a segregação social a que nos referimos.

Como fundamentação para suas análises, o autor aborda a lógica econômica da formação das cidades, mecanismo que, segundo ele, é “*tão injusto eticamente que deveria merecer repúdio generalizado*”. Isto, segundo ao autor, se

deve ao fato de que na cidade, *“parte da acumulação acontece da forma tradicional (pela agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção), fartas riquezas se formam e se robustecem sem que haja o investimento de um centavo de capital nem a dedicação de um minuto de trabalho”*. (BASSUL, 2002, P133-144)

O autor se refere à outorga de direito, no caso da cidade à outorga do direito de construir. Ao indagar-se sobre quem outorga direito, o autor então cita o art. 1º. da Constituição: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição”*. Dessa forma, Bassul (2002, P133-144) sustenta que a população municipal, titular do direito, deveria ser também beneficiada por ele. Segundo ele, isso não ocorre por que predomina ainda nas cidades a arcaica concepção individualista da propriedade. É oportuno comentar que é exatamente sobre esta arcaica concepção individualista da propriedade que se baseia a teoria de De Soto (2000), que por sua vez prefere defini-la como contrato social (ou aquele que é de fato representativo das vontades populares). Como De Soto (2000) considera que a lei de propriedade seja construída sobre os contratos sociais, ele engloba à posição de potenciais proprietários todos aqueles que a visão crítica trata como vítimas do capitalismo. A visão de De Soto permite perceber o potencial real dos excluídos.

A questão do déficit habitacional, aliado ao aumento das ocupações irregulares, (fenômeno conseqüente àquele, em que, na maioria das vezes exerce pressão sobre áreas de interesse de preservação e reservas de recursos naturais) é igualmente discutida pelos autores que se dedicam ao estudo da cidade. Considera-se, em geral, a necessidade de responder às demandas habitacionais com os vazios urbanos da cidade legal, por meio dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, na tentativa de repovoar os vazios urbanos com habitação de interesse social, já que o contingente de domicílios vagos no Brasil pode responder em números bastante semelhantes ao déficit habitacional. Observe-se as tabelas seguintes:

**Tabela 1 – Déficit habitacional básico do Brasil em 2004.**

	<b>Total</b>	<b>urbano</b>	<b>rural</b>	<b>Total</b>	<b>urbano</b>	<b>rural</b>
BRASIL	5.893.098	4.140.304	1.752.794	13,2	11,1	23,7
Regiões metropolitanas	1.842.164	1.750.338	91.826	10	9,8	14,7

Fonte: AZEVEDO, Sérgio (2004)

**Tabela 2 – Domicílios Vagos no Brasil em 2004**

	<b>Total</b>	<b>urbano</b>	<b>rural</b>
BRASIL	6.029.756	4.580.147	1.449.609
Regiões metropolitanas	2.356.233	2.256.873	99.360

Fonte: AZEVEDO, Sérgio (2004).

Campos Filho (1999, P5) afirma que, no final da década de 90, aproximadamente a metade ou mais do espaço urbano brasileiro estava vazio, e que esse seria o motivo pelo qual o cidadão, em deslocamento na cidade anda em média o dobro das distâncias que poderiam andar, caso tais vazios inexistissem. Ele afirma que, em consequência disto, o poder público precisa dobrar o seu investimento e o custeio das redes de serviços públicos, que dependem da extensão da cidade, a exemplo da pavimentação de ruas, implantação e manutenção de redes de água, esgoto e energia elétrica, entre outros. O tratamento da questão ambiental com base no reconhecimento dos equívocos do planejamento foi assunto bastante em voga nas décadas de 1980, 1990 e 2000.

Rolnik (2001) afirma que mais da metade das cidades brasileiras é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma maneira as formas legais de urbanização. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. Sob o ponto de vista crítico, essa medida de reforma urbana é vantajosa por promover:

1. a contenção da malha urbana, na medida em que prevê a utilização de áreas centrais para moradia, em resposta ao déficit habitacional e à especulação imobiliária;
2. a integração da paisagem urbana, enquanto recompõe o tecido urbano;
3. a revitalização do centro urbano, enquanto lhe fornece utilização;
4. a manutenção e restauro do patrimônio não tombado da cidade;
5. a necessidade de transporte coletivo, à medida que mistura as funções urbanas;
6. a necessidade de infra-estrutura, pois já está presente nas áreas centrais;
7. a democratização do acesso à cidade legal.

Observe-se o que defende o Instituto Pólis a respeito deste tema:

A melhor utilização dos espaços vazios da cidade tem impacto sobre a qualidade de vida de todos os seus moradores. Pode regular o preço dos imóveis, combatendo a especulação imobiliária; preservar áreas ambientalmente frágeis de edificação ou ocupação indevida, trazendo para áreas centrais, antes subutilizadas, pessoas que seriam forçadas a morar em áreas periféricas; gerar economia - e conseqüente reaproveitamento e melhor destinação - dos recursos públicos de investimento, aproveitando áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, ao invés de levá-los às periferias; e, em caso de desapropriação do imóvel, aproveitar o terreno para a construção de habitação de interesse social, possibilitando a pessoas mais pobres morarem em lugares mais próximos ao centro, gerando economia de gastos com transporte, que muitas vezes limitam seu acesso à cidade. (FRANZESE, 2005)

Para Cymbalista, Saule Jr. e Rolnik (2004), o combate ao espraiamento significa também menores necessidades de deslocamento, otimizando o uso da malha viária e das redes de transporte público.

Pode-se, em tese, costurar o tecido urbano fragmentado, além de conter a expansão da malha urbana. Análises baseadas na psicologia social costumam defender que o centro, além de ser um espaço munido de infra-estrutura, detém memória cultural importante para o imaginário coletivo. Através da inserção planejada da habitação nos vazios, gerando relações sociais de vizinhança e cooperação (através da pluralidade dos serviços, comércio vicinal e moradia), bem como da regularização fundiária e recuperação das áreas cortiçadas, incentiva-se a reprodução das relações sociais locais, importantes para a sustentação e replicabilidade dos projetos. Este fenômeno é bastante discutido do ponto de vista da percepção do espaço, como produtor de apropriação psicológica do mesmo por parte dos habitantes, ou uma reterritorialização sadia. Jane Jacobs (1961) já dizia que os moradores fariam o papel de “olhos da rua” ou seus vigilantes naturais.

Do ponto de vista ambiental, esta medida de reforma urbana evitaria o desperdício de energia e de transporte, aproximando as atividades e contendo o crescimento da malha urbana.



Raquel Rolnik possui uma produção voltada ao objetivo de explicar urbanística e juridicamente os instrumentos do Estatuto da Cidade, com o intuito de torná-lo devidamente compreensível e aplicável por parte dos órgãos públicos. De maneira bastante objetiva a autora explica que o *Estatuto* busca basicamente três objetivos: induzir as formas de uso ocupação do solo; ampliar as possibilidades de regularização das posses urbanas; e garantir a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

A autora escreve sobre a importância do instrumento IPTU progressivo no tempo para coibir a retenção especulativa de terrenos, como forma de enfrentar a *evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário*. Há um consenso entre os estudiosos críticos sobre este instrumento, geralmente considerando-o importante para o desenvolvimento urbano mas desconsiderando a sua aplicabilidade prática.

Observe-se:

A partir de agora, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com as destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que em vão tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco. Que cidade média ou grande de nosso país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo? (ROLNIK, 2001)

A reforma urbana é expressa pela autora como consequência da aplicação do IPTU progressivo aos imóveis subutilizados, representando ganhos nas áreas social (promovendo habitação de interesse social) e ambiental (contendo a malha urbana, melhor aproveitando a infraestrutura existente na cidade formal, sem gasto desnecessário de energia). Ainda segundo a autora, o Estatuto da Cidade

abre um espaço de debate para que os cidadãos definam opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.

De acordo com Moreira (2007), os instrumentos de reforma urbana contidos no Estatuto da Cidade podem ser utilizados para evitar a ocupação de áreas não suficientemente equipadas, para evitar a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, para preservar o patrimônio cultural ou ambiental, para exigir a urbanização ou ocupação compulsórias de imóveis ociosos, para captar recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano e para exigir a reparação de impactos ambientais. Tudo isso, desde que os instrumentos da referida lei sejam devidamente regulamentados pelos planos diretores, questão que também será discutida adiante.

Apesar de todas as vantagens urbanísticas relacionadas anteriormente, uma reforma urbana não depende somente da redistribuição dos lotes desocupados à habitação de interesse social, já que, se não houver geração de capital local, a especulação imobiliária dará conta de afastar os novos moradores desses espaços, como afirmou Souza (2004, P38-42): *“Se a renda da população-alvo beneficiada por intervenções de urbanização e regularização não se alterar, o resultado tenderá a ser uma ‘expulsão branca’, com o efeito perverso de valorizar o espaço sem melhorar a vida dos ocupantes originais, que apenas irão reproduzir seu espaço de pobreza e segregação em outro local, mais distante”*. De Soto (2000) responde, de acordo com sua teoria, com uma maneira prática (nem por isso fácil) de gerar o capital necessário para evitar essa expulsão a que Souza se refere. Trata-se de permitir ao proprietário que capitalize seu imóvel, que o torne fungível, ou passível de gerar renda e inserir o beneficiário no capitalismo global; por meio de um sistema integrado de propriedade formal.

Desde os anos 1980 os Urbanistas escreveram sobre a reforma urbana explicitamente, com conteúdo que aborda a legislação e o direito urbanísticos. Já o panorama de desigualdade social foi denunciado principalmente pelos Geógrafos, no mesmo período, que apresentaram principalmente textos de conteúdo teórico e

comprometido com o estudo acadêmico da cidade, sob abordagens variadas. É bastante discutida a questão da participação popular na prática política.

Na ocasião do IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Oliveira (2007) aborda o tema das desigualdades urbanas cariocas, expressas no que o autor chamou de dicotomia cidade-favela.

A utopia do *direito à cidade*, no caso específico do Rio de Janeiro, significa, para nós, necessariamente, a superação da dicotomia favela-cidade! Para isso, é preciso que os moradores da favela possam sentir-se tão cidadãos, e como parte da cidade, quanto os que têm moradias fora das favelas. (OLIVEIRA, 2007)

Para o autor, o direito à cidade pode ser pensado a partir da favela e o conhecimento da realidade urbana de seus moradores. Essa idéia é compartilhada por De Soto (2000) , quando este ressalta o caráter *heróico* da população extralegal. Nas palavras de Oliveira (2007): “*Em meio às dores e perdas, controle de territórios, guerras entre narcotraficantes e entre estes a polícia e muitas mortes, assassinatos e violência, ainda sobrevivem, contraditoriamente, conquistas e esperanças*”.

Esta idéia é compartilhada pelos autores, mas sobre referenciais teóricos bastante distintos: partindo da análise crítica, Oliveira atribui a formação das favelas cariocas ao caráter perverso da ocupação capitalista. Para construir sua análise sobre esse fenômeno urbano, o autor considera aspectos de psicologia social, ao defender que a “esperança” que reside na população é de importância inestimável na busca a soluções para as desigualdades do espaço da cidade. O autor menciona os termos utopia do direito à cidade e justifica a utilização do anacronismo afirmando que “é necessário que seja compreendido de onde vem a idéia de utopia ligada a um conceito de cidade” para que a favela seja pensada enquanto parte da história da cidade, não em oposição a ela. Cumprida a condição, a favela pode ser “pólo de um desejo que impulse a busca do *direito à cidade*”. (OLIVEIRA, 2007)

O autor aborda a questão territorial, afirmando que a favela se auto-segrega a partir do momento em que se territorializa, sob um governo paralelo

armado e ditatorial. Quando se considera, segundo o autor, que a cidade funciona pela *simultaneidade dos eventos da vida cotidiana e pela forte diferenciação interna de seus espaços e suas populações, em intensa cooperação* (OLIVEIRA, 2007), pode-se pensar num *direito à cidade* que contemple as diferenças (econômicas, sociais e culturais). Neste sentido se deve basear a luta para mudar a cidade, que faz parte de uma luta pelos direitos humanos. O autor também acerta ao concluir que é do setor extralegal que surge a resposta à crise urbana. Contudo, o texto de Oliveira (2007), em tom essencialmente crítico, se distancia da abordagem defendida nesse trabalho quando afirma que se deve lutar contra o “empresariamento” da cidade, ou em termos mais conhecidos, a *mercantilização do espaço*. Como foi visto, a mercantilização do espaço não é nociva para a cidade segundo De Soto (2000), mas sim uma resposta potencial para a geração de capital (desde que integrada a um sistema único e reconhecido nacional e internacionalmente, contendo todas as informações sobre o ativo).

Em sua argumentação, Oliveira (2007) defende um planejamento que tome como condições essenciais: 1) A gestão democrática da cidade, tanto na elaboração das políticas públicas quanto na distribuição de seus recursos e receitas, e orçamentos participativos. 2) O planejamento deve ter como objetivo impedir a “*estanquização (sócio-político-cultural) dos espaços da cidade*”, inibindo a constituição de novos territórios de poder paralelos. 3) O planejamento deve valorizar os espaços públicos (ruas, praças, vias, parques, jardins, passeios, etc) como espaços de uso coletivo, acima dos interesses individuais ou de grupos. Para tanto, o autor defende o Estatuto da Cidade como ferramenta de planejamento.

Nesse sentido, é fazer valer a lei do *Estatuto da Cidade*, recentemente aprovada e em vigor, que põe em destaque a função social da propriedade urbana e da cidade. No seu Art 2º, o *Estatuto da Cidade*, destaca que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e estabelece como a primeira de suas diretrizes gerais: “I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (OLIVEIRA, 2007)

O autor considera ainda, que o sucesso das políticas urbanas depende de uma participação popular efetiva, o que não ocorre de fato. Ele sustenta que os moradores da favela possuem o dever de participar da vida política para que sejam devidamente incluídos nas políticas urbanas. Para que essa participação se faça, o autor sugere uma pedagogia social que *reconstrua suas identidades*, como havia proposto Lefebvre (1972). A pedagogia a que se refere Oliveira, porém, é a apreensão da teoria crítica pela população em geral, já que falta de adesão em massa às propostas de teor crítico são atribuídas a distorções de caráter político ou cultural. Sob o ponto de vista de De Soto, a sociedade não necessitaria de pedagogia social para participar da vida política e econômica, se fossem devidamente contempladas pela lei formal de propriedade. A consciência política seria a *consequência* de uma inclusão socioeconômica, e não a *condição* para que isso ocorra, como pretende a teoria social crítica. Oliveira conclui seu artigo abordando psicologia social, afirmando que é necessário que os espaços populares *“se integrem com a cidade para além da divisão social do trabalho e do mercado (legal e ilegal), para além dos momentos lúdicos e de festa da cidade, como o carnaval e o réveillon. É necessário que as favelas se integrem material e simbolicamente ao espaço da cidade”*. (OLIVEIRA, 2007)

Silvana Pintaui (2007), na mesma ocasião, apresentou texto eminentemente teórico, considerando como essencial ao estudo do urbanismo a retomada de elementos do embasamento teórico crítico que, segundo ela, perderam o sentido com o passar das décadas. A autora remonta à era clássica para retomar o sentido da *polis* grega e o sentido de urbanidade (como fizera Lefebvre, 1972), em que a indissociação entre o político e o social, dentro do espaço urbano, permitia que os cidadãos participassem ativamente da vida política. No mesmo contexto da *polis*, a autora recupera o termo política, para considerá-lo (com base em Arendt e Habermas) como a expressão própria da liberdade, no sentido de ser livre para decidir sobre seu próprio futuro.

Abordando então o “sentido” da política pública da Conferência da Cidade, a autora recupera a idéia original da audiência pública (com base na política

clássica) para justificar a importância dessa medida na construção da democracia. Em suas palavras:

Depreendemos das ponderações desse conjunto de autores que, se ainda podemos falar em sentido em se tratando de política, esse sentido é o da liberdade, que não é a individual, mas a coletiva. Ademais a liberdade depende do poder de uma cidadania ativa para sua permanência no tempo. Certamente os conselhos de cidadãos se constituem em espaços políticos que oferecem a possibilidade de construir uma vida em comum de caráter libertário. (PINTAUDI, 2007)

A autora se embasou em tais teorias para analisar a II Conferência do município de Rio Claro, São Paulo, ocorrida em 2003, que ela concluiu atingir seus objetivos, no que diz respeito à Gestão Democrática e à participação cidadã na discussão administrativa e na formulação de políticas. Ainda assim, a autora admite que os resultados são muito inferiores ao ideal. Ela também relaciona o fracasso da adesão popular à pouca apreensão, por parte da população, do seu direito/dever de exercer a política. O fato de a teoria crítica não ter sensibilizado a população em geral (a ponto de fazê-la participar ativamente da vida política) é atribuído, pela autora, à televisão e à forma fragmentada de noticiar os fatos à população, o que inibiria uma compreensão crítica. O fato é que a mídia abre espaço, em geral, para as pesquisas científicas, porém aborda as questões urbanas segundo a visão popular, a qual prevalece justamente pelo pragmatismo que falta à teoria crítica.

Com relação ao sentido de planejar a cidade, Pintaudi (2007) conclui que este se embasa em “pensar o futuro da cidade de maneira coletiva”, para “projetar os rumos da vida sem empreender ações autoritárias”. A autora não percebe que ela mesma se torna autoritária quando pretende que a compreensão social crítica seja mais adequada para o desenvolvimento social que a compreensão popular.

O texto de Arlete Rodrigues (2007, P2) também discute o planejamento urbano em prática no Brasil. A autora critica as estratégias de planejamento a que estão submetidas as cidades brasileiras - que se baseiam em “ideais de cidade,

cidades irreais, onde cada problema é considerado um “*desvio do modelo*”. - A autora defende um tipo de planejamento que considere a complexidade dos conflitos urbanos, que conheça seu objeto de estudo, lidando com a realidade das cidades, não com um ideal contruído e almejado. Trata-se de considerar o espaço em sua complexidade socioeconômica e política, um dos conceitos defendidos pela análise crítica, de acordo com o qual o termo caos ou desordem urbana não são justificáveis, pois a crise urbana é inerente ao MPC, que gera automaticamente as desigualdades urbanas. Em contraposição à visão de De Soto, estar devidamente inserido na dinâmica do capitalismo é a resposta às desigualdades sociais. Para Rodrigues (2007, P2), a relação causa e consequência está invertida nessa afirmação: “*Na cidade ideal, (...) não há conflitos, contradições e 'problemas' (...), as crises urbanas são atribuídas [portanto] ao aumento da população, ao inchaço urbano, que ocorrem sem a correspondente infra-estrutura, levando à ilegalidade e à aparente desordem (...)*”. Para Rodrigues (2007, P2), o inchaço é causado pela crise urbana, e não o contrário. A relação invertida de causa e efeito entre o pensamento crítico e a base teórica deste trabalho fica mais uma vez evidenciado.

Randolph (2007) demonstra idéias transdisciplinares, quando se embasa nos ensinamentos de Lefebvre (1967, 1979, 1991). Considerando o mesmo conceito da necessidade de compreensão da complexidade do espaço urbano, o autor concorda com Rodrigues, ao defender um planejamento que reconheça as divergências “*e possíveis conflitos entre as representações lógicas e abstratas do espaço-tempo*”. Em seu texto, o autor questiona a participação popular nas decisões políticas das cidades brasileiras, para considerá-las ilusórias, limitadas a servir “*mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos*”. (RANDOLPH, 2007, P6)

Randolph (2007, P6) questiona então, a efetividade da participação popular na esfera pública. Na tentativa de buscar uma solução prática, o autor analisa as modalidades participativas existentes nos planos diretores participativos (de caráter comunicativo colaborativo), por não contemplarem uma real “ruptura” com a forma de compreender a realidade social que, segundo o autor, ainda é

superficial. Em suas palavras, “o que se percebe nessas experiências são a explícita ou implícita presença de uma visão da totalidade “instantânea” – do momento – e uma forma de tratar o futuro dentro de uma perspectiva linear do tempo”. É um problema que ultrapassa o caráter técnico, mas permeia, segundo Randolph, a esfera da teoria social, visto que:

O verdadeiro problema é que a maioria das concepções e realizações do planejamento participativo continua presa à tradicional lógica instrumental, técnica e, às vezes, burocrática do planejamento estatal (público). Não redefine significativamente e mais radicalmente a própria relação entre Estado e sociedade (e contribui, assim, para a perpetuação do *status quo*). (RANDOLPH, 2007, P6)

Para propor, portanto, uma forma de participação popular de eficácia, o autor sustenta que esta se deve fazer de maneira “subversiva”, que significa, como expõe Randolph, colocar em prática a “razão cosmopolita” de Boaventura Santos (2003, 2004), que por sua vez significa a superação dialética da “razão indulgente”, instrumental e comunicativa.

Randolph (2007, P7) admite que não pretende discutir o descompasso entre o discurso do planejamento e a sua implementação, sua prática. Apesar de buscar uma eficiência nas práticas políticas, o texto de Randolph circula por importantes teorias sem propor uma prática implementável de planejamento. Além disso, as práticas políticas, ao contrário do que afirma o autor, perseguem os ideais críticos, como será demonstrado nos próximos capítulos. A falta de efetividade ou sucesso no desenvolvimento social é o resultado da incompetência política de inserir a população no capitalismo global, os programas urbanísticos de fato buscam a inclusão social, não o fazem por instituir medidas distanciadas da realidade popular. Essa discussão será retomada oportunamente.

Ana Fani Carlos (2007) por sua vez, apresenta obra em que tece a análise da cidade do século XXI, cuja origem a autora atribui ao MPC próprio das metrópoles brasileiras, em que a mercantilização do espaço teria gerado as desigualdades sociais e a perda do sentido da urbanidade. Em suas palavras:



(...) pensar a segregação enquanto exclusão encobre a potência da propriedade privada como edificadora das principais contradições da produção do espaço urbano, bem como, na contrapartida, coloca como projeto a inclusão dos excluídos geralmente pela mediação do mercado, realizando a sua condição de consumidores –é assim que o projeto de regularização das ocupações urbanas no Brasil se realiza reunindo todos “ao mercado imobiliário” na condição de consumidores. Na realidade, esta situação revela o modo como uma parcela significativa da sociedade se inclui no processo de reprodução da sociedade atual. Nesta condição, se “integra”, luta colocando em questão os fundamentos desta sociedade. (CARLOS, 2007)

É com base neste arcabouço teórico que a autora justifica a coexistência de várias cidades no fenômeno da metropolização, que atribui à “negação da contradição em busca de uma lógica para cada fragmento entendido como totalidades parciais isoladas”. A leitura da cidade como um todo complexo e contraditório é, para a autora, primordial. Para a análise do caso específico de São Paulo, Carlos afirma:

a centralização financeira, por sua vez, aponta um outro fenômeno importante: o capital financeiro para se realizar, hoje, o faz através do espaço –isto é, produzindo o espaço enquanto exigência da acumulação continuada sob novas modalidades, articuladas ao plano mundial. Desse modo, São Paulo, no plano local, figura como nível importante do processo de realização da reprodução social no conjunto do espaço mundial –um movimento que acompanha as modificações do processo de reprodução do capital em suas novas articulações com o plano político. trata-se, aqui, do modo específico como o estado atua diretamente no espaço da metrópole construindo a infraestrutura necessária e as condições para a realização das novas atividades econômicas. (CARLOS, 2007)

Apesar de abarcar a quase totalidade dos estudos do Urbanismo e da Geografia Urbana nos nossos dias, o arcabouço teórico crítico sofreu questionamentos desde o momento de sua aceitação em massa pela comunidade científica. David Clark (1982) afirmou que apesar do avanço importante representado pela Geografia Crítica, *“já é clara a necessidade de efetuar correções de rumo no seu processo atual de desenvolvimento”*.

A Geografia Crítica é alvo das ressalvas feitas por Diniz Filho (2007), quando afirma que o fracasso das políticas públicas de participação popular ou de

inclusão urbana se encontra “*nos próprios pressupostos fundamentais do pensamento crítico*”. O autor defende que isso se deve ao fato de que os autores dessa linha de pensamento “*têm convicção de que a sociedade é estruturada por contradições insolúveis*” que impossibilitam a “*realização de alguma utopia social anti-capitalista*”, e por isso, atribuem os fracassos de suas propostas à democracia representativa e à mídia.

A obsessão pelo tema da origem dos problemas urbanos, vinculando-os ao MPC na metrópole brasileira é, conforme visto, tema recorrente. Muito já se disse a esse respeito, o tema foi exaustivamente explorado, tendo direcionado toda uma produção científica na busca à compreensão da realidade social. Não há, porém, novidade sobre este tema nas produções atuais, o que me faz refletir que se trata de um tema anacrônico, já que a produção científica carece de soluções práticas aos impasses urbanos.

Igualmente defendida à exaustão é a utopia do direito à cidade. Os próprios autores reconhecem que o pensamento crítico não produziu mudanças significativas no contexto urbano, fato que atribuem à estrutura social capitalista, que não sofreu mudanças significativas. Na carência de medidas de real alcance social, os autores críticos continuam afirmando que perseguir a utopia é fundamental, para que a justiça urbana se efetive.

A falta de pragmatismo e objetividade na produção atual em Geografia Urbana pareceram evidentes, pela maneira como são abordadas as soluções aos problemas de desigualdade urbana: explica-se exaustivamente que o capitalismo é o responsável pelas mazelas sociais, sendo que a solução para esse quadro são políticas públicas que respeitem os direitos humanos e tenham coragem suficiente para confrontar o mercado imobiliário. A questão é: que medidas são essas? Nenhuma resposta objetiva e aplicável foi defendida.

Outra correção necessária é a forma de abordar o tema do Estatuto da Cidade. Sua importância e seu ganho por parte da população foi bastante celebrado

pelos cientistas urbanos, mas seus resultados parecem estar sendo pouco abordados. Por esse motivo, este estudo prosseguirá acompanhando o desempenho de um dos principais instrumentos de democratização do solo e da infraestrutura urbanos contido no Estatuto da Cidade, o IPTU Progressivo no Tempo.

## **4 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Para que este objetivo específico venha a ser atingido, é necessário que se compreenda a leitura da situação urbana brasileira que foi construída pela teoria social crítica, já que a influência dessa teoria teria determinado as políticas públicas atuais. Esta leitura permitirá que se compreenda a adoção das medidas de política urbana que serão discutidas na sequência.

### **4.1 A CIDADE SEGUNDO A TEORIA SOCIAL CRÍTICA**

Para Ferreira (2003), o desenvolvimento do ambiente urbano mencionado é desigual em relação ao desenvolvimento do capitalismo hegemônico dos países industrializados apresentando estruturas econômicas industriais trazidas do centro sobre estruturas internas arcaicas e exploratórias herdadas da colonização. Sobre esse assunto, o autor teoriza:

Ao contrário do Estado keynesiano que se consolidou na Europa do Pós-Guerra, em que o crescimento do capitalismo fordista implicava um aumento generalizado dos níveis de vida e de consumo dos trabalhadores – gerando habitações e salários dignos –, até para garantir a completude do ciclo produção-consumo –, aqui a associação das burguesias nacionais com os interesses do capitalismo internacional construiu um capitalismo canhestro, voltado à exportação e explorador da massa de mão-de-obra disponível (...)

(...)Em relação à posse da terra, com o fim do tráfico negreiro em 1850, a Lei de Terras instituiu a propriedade das terras devolutas apenas mediante compra e venda, dando-lhes um valor que não tinham até então, e afastando a possibilidade de tornar proprietários de terra imigrantes e escravos. (FERREIRA, 2003)

Para Ferreira (2003), sob o ponto de vista socioeconômico, o fenômeno de urbanização desigual se deve à “*matriz de industrialização tardia*” dos países periféricos, dada a partir do século XX e baseada na aliança dos interesses das burguesias nacionais e do capital internacional. Como principal condição, esta estrutura manteve o baixo valor da mão-de-obra (medida possível, devido à grande abundância que se deu após a Segunda Guerra Mundial), restringindo a oferta de habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantissem qualidade de vida aos trabalhadores. A cidade industrial periférica surge, segundo Ferreira (2003), “*promovendo estruturalmente a desigualdade social*”.

Durante décadas, migrantes chegaram em número muito superior à capacidade das cidades de gerar empregos, havendo uma redistribuição da população, evento demográfico mais marcante do que o próprio crescimento populacional. (MARTINE, 1992).

Como consequência do quadro apresentado, Maricato (2000, P123) sustenta que foi gerada uma dinâmica urbana conflituosa, uma “*urbanização com baixos salários*”. Para Ferreira (2003), esse fenômeno é o resultado de um desenvolvimento industrial, ao qual não correspondeu um desenvolvimento urbano digno.

A organização das cidades brasileiras, bem como a tentativa de minimização das consequências desse modelo de sociedade que se produziu no Brasil se fez também, num primeiro momento, buscando modelos europeus. O planejamento urbano que se produziu no Brasil também bebeu na fonte da ideologia da sociedade industrial, cujo conhecimento se compartimentou cartesianamente, produzindo um urbanismo modernista baseado no racionalismo do traçado viário, além da setorização das cidades em zonas de funções diferenciadas (SOUZA, 2001), sem a consideração da questão ambiental. A importação dos padrões urbanísticos europeus contribuiu, segundo Maricato (2000, P123), para que as cidades brasileiras fossem marcadas por uma “*modernização incompleta ou excludente*”.

De acordo com Martine (1992), a urbanização brasileira se deu em dois subperíodos: o primeiro deles, de 1930 até 1980, foi marcado pela concentração acelerada da população nas cidades, o que resultou em metrópoles complexas e em uma rede abrangente de núcleos urbanos. Após 1980, houve uma redução do crescimento das grandes cidades, devido ao acúmulo de problemas gerados pela urbanização maciça, nas condições anteriormente descritas. De acordo com o IPEA (1997, P119-202) , na década de 70, no seu total, a população das cidades “*aumentou à impressionante taxa de 5,2% ao ano*”, passando de 47,1 milhões a 79,4 milhões de habitantes. Com exceção das cidades com menos de 50 mil habitantes, todas as classes de tamanho urbano apresentam taxas de crescimento

consideravelmente superiores à taxa de expansão demográfica do país na década (2,45% a.a.). O crescimento maior (10,1% a.a.) ocorreu no grupo das cidades de mais de 500 mil habitantes e das regiões metropolitanas de segunda ordem (Belém, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre). Observa-se, nesse grupo, uma combinação do dinamismo demográfico das cidades que em 1970 já faziam parte desse grupo, com a ascensão de cidades que pertenciam à classe de tamanho anterior. Constatou-se, também, um crescimento substancial dos centros de 250 mil a 500 mil habitantes (4,9% a.a.), de 100 mil a 250 mil habitantes (6,4% a.a.), e de 50 mil a 100 mil habitantes (5% a.a.) (IPEA,1997, P119-202)

Segundo Marta Grostein (2001, P15), o padrão de urbanização conferiu às metrópoles brasileiras, ao menos duas características predominantes: a primeira delas é a insustentabilidade dos processos de expansão de área urbana e da modernização da infra-estrutura intra-urbana. A segunda é a baixa qualidade de vida de grande parte da população. Ainda segundo a autora, o crescimento da pobreza urbana pode explicar, sob o ponto de vista socioeconômico, a produção de uma realidade “*dual*”: o desenvolvimento da cidade formal paralelamente à informal.

Tecendo-se uma breve análise técnico-urbanística da realidade da metrópole, o planejamento urbano (modernista europeu, chegando ao Brasil na segunda metade do século XX) gerou inúmeras consequências que agravaram o processo da degradação urbana. Segundo Milton Santos (1990, P24), a primeira se dá quanto ao desenho urbano, com a cidade se expandindo ao longo de suas avenidas principais (os eixos de expansão são características marcantes do

urbanismo modernista, forçando-se uma ocupação espalhada espacialmente, gerando terrenos vazios centrais, dotados de infra-estrutura e, conseqüentemente, sujeitos à especulação do mercado imobiliário). *“Os vazios urbanos são o retrato da fragmentação da cidade, representando interrupções do tecido urbano e desperdício de espaço apto à utilização. Possuindo grande valor de mercado, os vazios não são devidamente ocupados, e a habitação espalha a malha urbana em busca de espaço a seus moradores.”* (SANTOS, 1990, P24) Desta forma, o urbanismo proveniente do processo industrial, não somente destituiu a cidade de sua unidade, como criou espaços socialmente vulneráveis à especulação.

De acordo com Milton Santos (1990, P24), a especulação imobiliária retroalimenta e reproduz os vazios urbanos, caracterizados também por edifícios desocupados, em geral nos centros destituídos de seu antigo prestígio de pólos do poder econômico em favor dos novos eixos de concentração urbana. A degradação dos centros urbanos também é bastante atribuída do ponto de vista urbanístico ao planejamento modernista. Economicamente, esses espaços vazios são, ao mesmo tempo, elementos importantes ao mercado imobiliário e retratos do acesso restrito à propriedade de terra urbana, ou da desigualdade. Às populações não detentoras do capital, restaram localidades não importantes do ponto de vista do mercado, ao exemplo de áreas afastadas (como aquelas destinadas à habitação de interesse social nas décadas de 70 e 80) sem infra-estrutura suficiente; ou não edificáveis (ocupações irregulares, que pressionam áreas de vulnerabilidade ambiental). Segundo Maricato (1996, P21), *o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação”*.

## 4.2 COMO A POLÍTICA URBANA CONTEMPLOU A TEORIA SOCIAL CRÍTICA

Um breve histórico da política urbana no Brasil demonstra como as idéias acadêmicas exerceram influência em sua construção, atingindo seu auge após os anos 1980, em pleno contexto histórico de adoção da teoria crítica.

Até junho de 2001, a legislação urbanística no Brasil tinha como concepção principal o embelezamento da cidade, permitindo às empresas de serviços urbanos toda a liberdade para usar a expansão urbana. Como descrito anteriormente, a modernização industrial teve sua repercussão no planejamento das cidades. Antes disso, porém, algumas medidas de caráter reformista devem ser enumeradas para que se compreenda a evolução da legislação urbanística brasileira no século XX.

Até 1920, a legislação previa apenas Códigos de Posturas herdados do período colonial, apresentando medidas restrição de uso e ocupação do solo. Apesar disso, datam de 1920 as primeiras tentativas de intervenção do Estado na questão da habitação social, no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922). Promulgou-se um decreto relativo à construção de habitações de aluguel para os operários e os proletários.

A partir de então, foram criados os códigos de obras e leis de zonemamento urbano. *“A lógica da reforma urbanística e sua relação com a legislação do início do século XX são decorrentes da criação de leis específicas para cada projeto de reforma e saneamento das cidades portuárias pelo Estado, tal como foi a concessão para os serviços públicos de transporte, energia e saneamento”*. Trata-se do urbanismo higienista<sup>36</sup>, predecessor dos ideais modernistas propriamente ditos, cujo objetivo principal era garantir a salubridade dos ambientes urbanos que começavam a crescer em espaço e em população.

---

36 No contexto europeu, anterior ao brasileiro em aproximadamente 50 anos, o higienismo foi uma resposta à cidade da Revolução Industrial, do final do século XVIII e início do século XIX, em que o aumento da densidade populacional (trazendo ex-camponeses de toda parte), aliado à falta de planejamento gerou cidades ameaçadas por endemias e motins.

A história demonstra que desde a década de 1930, houve por parte do poder público, a intenção de garantir os direitos coletivos sobre os individuais (apesar de pouco sucesso efetivo de suas políticas): a primeira vez em que se fez a sujeição da propriedade ao interesse público no ordenamento brasileiro, foi por meio da Carta de 1934. Em seu artigo 113, § 17, *“garantia o direito de propriedade, destacando que o seu uso não poderia ser exercido em contraposição ao interesse social ou coletivo”* (NEVES, 2003). Apesar da limitação do direito de propriedade, a função social da mesma ou seu exercício não foram contemplados. No governo Gaspar Dutra (1946-1950) criou-se, em 1946, a Fundação da Casa Popular, como resolução de ordem urbanística mais importante do período. Como resolução secundária, a Constituição de 1946, por meio da Emenda n.º 10 de 1962, institucionalizou pela primeira vez a desapropriação por interesse social, tendo porém, seu foco nas propriedades rurais. As questões urbanas seriam abordadas pelas políticas públicas na década seguinte, quando houve aumento mais acentuado da população. Segundo Neves (2003), a legislação brasileira *“passou a prever a possibilidade dessa forma expropriatória como sanção ao proprietário rural que não adequasse a utilização de seu imóvel ao bem-estar social, assegurando-lhe, em contrapartida, indenização a ser paga em títulos da dívida pública”*.

Em 1963, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério Trabalho e Previdência Social (QUINTO JR, 2003, P47), evento no qual surgiu a tentativa de responder às demandas habitacionais da população geradas pela intensa urbanização que se deu neste período. Ao sistema de habitações alugadas (até 1943), sucedeu-se a realização dos loteamentos populares distantes dos centros urbanos.

Os códigos de obras e a legislação de zoneamento não eram capazes de responder às demandas por habitação voltada para os trabalhadores, por serviços de infra-estrutura urbana para as novas áreas de expansão, assim como para o redesenho da cidade numa perspectiva de regulação social. As transformações da rede urbana brasileira durante as décadas de 1940 e de 1950, bem como as dimensões físico-territoriais das cidades demandavam novos instrumentos urbanísticos que superassem a visão voltada unicamente para o controle de uso do solo urbano” (QUINTO JR, 2003, P47)



Nessa cadeia de acontecimentos no âmbito da legislação urbanística no Brasil, são concebidos os planos diretores modernistas das décadas de 1960 e 1970, leis municipais de intervenção urbanística. Conforme visto na seção anterior, esse planejamento expandiu a cidade ao longo de largas avenidas, zoneou o espaço em atividades definidas e agravou os problemas da exclusão urbana.

A Constituição de 1967, em seu art. 157, III, considerou pela primeira vez a função social da propriedade como fator de ordem econômica e social, apesar de não ter definido o conteúdo de função social da propriedade, fato que se deu apenas em 1988, quando da Constituinte. Por meio do art. 186 da Constituição de 1988, legislou-se quanto ao cumprimento da função social pela propriedade urbana (art. 182, §2º) (QUINTO JR, 2003, P47)

Na década de 1970, a lei 6766/77 marcou uma mudança na lógica da legislação urbanística: passou-se a admitir a existência de parcelas da população que não têm acesso à cidade formal e foi aberto um espaço legal para loteamentos de interesse social. *“Desenvolveu-se a partir daí uma cultura técnica de projetos de interesse social, que procuram urbanizar e integrar as populações que residem em áreas socialmente excluídas”* (QUINTO JR, 2003, P47). Até então, as medidas haviam sido, segundo o autor<sup>37</sup>, mecanismos de preservação e regulação internas voltadas ao mercado imobiliário, avaliação que evidencia seu ponto de vista crítico sobre a questão. A legislação se preocupou em direcionar usos e ocupações da cidade legal, ignorando assuntos como regularização fundiária e assentamentos de interesse social. Deste período, além da lei de parcelamento (6766/77), temos a lei de zoneamento industrial (1817/78) e o projeto de lei 775/83, que tratava do desenvolvimento urbano. Este último, por apresentar ferramentas de controle da especulação imobiliária, não foi aprovado e ficou arquivado até a convocação da Assembléia Constituinte em 1987.

Segundo Neves (2003), *“a questão urbana (16) só recebeu regramento constitucional por meio da Carta de 1988, que, de forma inédita, não só repartiu as*

---

37 Observe-se como o pensamento crítico exerceu influência sobre o Direito Urbanístico.

*competências legislativas e executivas em matéria urbanística, como também dedicou um capítulo específico à política urbana”.*

Em relação ao direito urbanístico, o Constituinte de 1988 atribuiu competências às três instâncias da Federação, o que foi bastante salutar porque a todas elas interessa obter a adequada ordenação do espaço urbano. A princípio, reservou à União Federal a competência para a edição de normas gerais (art. 24, I) e das "diretrizes para o desenvolvimento urbano" (art. 21, XX), resguardando aos Estados e ao Distrito Federal a competência suplementar, por se tratar de competência concorrente, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º. Por outro lado, aos Municípios, por serem eles os entes políticos mais próximos dos problemas e das realidades dos cidadãos, a Constituição assegurou a competência legislativa urbanística, nos termos do art. 30, inciso I. Assiste-lhes, também, o encargo de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII). (NEVES, 2003)

Com a promulgação da Constituição de 1988, a obrigatoriedade, por parte dos planos diretores municipais, da definição da função social da cidade, foi a principal novidade em termos de legislação urbanística. Segundo Braga (s/d), isso se deve ao fato de que a descentralização e o pacto federativo eram vistos como *“pilares da democratização”*.

O Brasil se tornou um Estado Democrático de Direito, o que significaria que a sociedade passaria, em tese, a tomar parte nas decisões políticas, principalmente naquelas concernentes à alocação de verbas estatais e formulação de planos de ação (políticas públicas). (ARAUJO, MARQUES, SANTOS, s/d)

Aumentaram-se as competências dos estados e municípios, bem como sua capacidade fiscal, em relação à da União. Apesar disso, diz Quinto jr (2003), *“os lobbies do mercado imobiliário dominam a Subcomissão da Política Urbana e Transportes”* e, por esse motivo, a regulamentação do artigo 182 da Constituição Brasileira *“ficou amarrada a um projeto de lei para sua regulamentação”*. (QUINTO JR, 2003)

A questão urbana foi abordada por dezesseis projetos de lei, após a promulgação da Constituição de 88, todos de iniciativa parlamentar. Com maior ou menor abrangência, segundo Bassul (apenas cinco abordaram a questão como lei de caráter geral), *as propostas tinham razoável campo de convergência e denotavam a importância social que a temática urbana passou a ensejar.*

No processo legislativo, ganhou evidência o projeto de lei do Senado N 181, de 1989, autodenominado "Estatuto da Cidade", de autoria do senador Pompeu de Sousa, falecido em 1991. Após doze anos de tramitação, que de um lado frustraram muitas expectativas (já que os municípios careciam de instrumentos de gestão), mas de outro aprimoraram o projeto, a lei proposta foi aprovada por unanimidade. (BASSUL, 2002)

A regulamentação dos artigos constitucionais referentes à questão urbana se deu por meio do projeto de lei 5.788/90 (Estatuto da Cidade). Segundo Quinto Jr.(2003), a aprovação do projeto dependeu de uma artimanha do seu conceptor, o Senador Pompeu de Souza, quando este conseguiu que o Senado Federal aprovasse a lei. “ *Agindo desta forma (...) obrigou a articulação dos empresários a ficar numa posição defensiva. Após uma longa tramitação (...) foi aprovada a Lei 10.257/01, “O Estatuto da Cidade” (nome original).* (QUINTO JR, 2003)

Segundo Bassul (2002), existe uma aparente contradição entre a dificuldade que a nova lei enfrentou em sua longa tramitação (de doze anos) e a aprovação, por unanimidade e sem perda de conteúdo. Do modo como ocorrera com o projeto de lei 775, de 1983, o Estatuto da Cidade sofreu resistências do empresariado conservador. O texto foi considerado "de esquerda", além de estatizante e burocrático.

Depois de onze anos de negociações e adiamentos, o Congresso Federal aprovou o *Estatuto da Cidade*, lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo

para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

Ainda segundo Bassul (2002), o segmento político que reagia ao projeto passou a considerá-lo como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido. Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de terrenos para a formação dos preços imobiliários. Igualmente, a regularização fundiária propiciaria compensações adequadas aos proprietários de terrenos ocupados ilegalmente.

As inovações contidas no *Estatuto* situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

O Estatuto da Cidade é hoje a principal diretriz de política urbana no Brasil. Tendo sido concebido sob influência do referencial teórico-metodológico crítico, foi formulado na intenção de responder, através de seus instrumentos, às desigualdades sócio-econômicas, sócio-políticas e urbanísticas das cidades brasileiras (em especial aquelas das metrópoles, detentoras do capital nacional). De acordo com Rolnik (2001), um dos principais objetivos desta lei Federal é promover a redistribuição democrática dos terrenos urbanos, respondendo ao quadro de exclusão social urbana. Para tanto, utiliza-se o conceito de função social da propriedade, vinculando o direito de propriedade dos terrenos ao exercício de sua função social (ou ao exercício de uma atividade de interesse social). Segundo Gislene Pereira (2004), o arcabouço legal de que se dispunha anteriormente à aprovação da lei 10.257/01 não havia “*interferido na questão da propriedade da terra*”, apresentando, portanto, “*efeitos restritos*”. Segundo Cymbalista (s/d) o

Estatuto da Cidade pretende promover a “*democratização do mercado de terras; o adensamento das áreas mais centrais e mais bem infra-estruturadas, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais*”.

Em resposta ao panorama de desigualdade social aqui apresentado, o Estatuto da Cidade foi elaborado de maneira a incentivar, através de instrumentos de reforma urbana, a ocupação dos vazios urbanos nas áreas providas de infra-estrutura básica com atividades que permitam à propriedade cumprir com sua função social (em especial a habitação de interesse social, por reafirmar os preceitos da Constituição de 1988 em relação ao direito à moradia), como teoriza Pereira (2002) : *Ao regulamentar o cumprimento da função da propriedade, a aplicação desta lei assume o caráter de reforma urbana, (...) a primeira lei a questionar o exercício do direito individual em prol do bem coletivo.*

O Estatuto da Cidade foi elaborado para perseguir justamente este ideário de reforma urbana. Os instrumentos que compõem a lei serão aqui apresentados e analisados.

a aplicação criteriosa dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade poderá trazer mudanças significativas no cenário urbano, pois fornece as ferramentas necessárias para que o Poder Público Municipal possa planejar e gerir com maior eficiência e eficácia. Se os instrumentos forem utilizados com responsabilidade, poderão minimizar ou sanar os problemas existentes nas cidades brasileiras, promover a requalificação e o ordenamento dos espaços urbano. (SANTOS, TAKAKURA, LOCH, 2002)

## 5 O ESTATUTO DA CIDADE: PRINCIPAL FERRAMENTA DA POLÍTICA URBANA ATUAL NO BRASIL

O Estatuto da Cidade foi elaborado para perseguir justamente este ideário de reforma urbana, que os pesquisadores defenderam e consideraram possível (principalmente na década de 90) por meio da adoção de planos diretores participativos. Baseou-se no seguinte tripé:

1) aplicação de instrumentos tributários (como o IPTU progressivo) que, a par de suas importantíssimas funções e utilidades extrafiscais, variáveis conforme o instrumento, contribuem para gerar recursos adicionais para os cofres do município; 2) utilização dos recursos advindos com a aplicação desses instrumentos para investimentos em áreas de reconhecido interesse social (Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS), como favelas e loteamentos irregulares, visando à promoção de moradia popular e intervenções de urbanização e regularização fundiária, sendo essas áreas devidamente identificadas e classificadas por meio de um zoneamento; 3) centralização dos recursos para investimentos em ZEIS por meio de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, a ser gerido com transparência e participação popular por um Conselho de Desenvolvimento Urbano. (SOUZA, 2004, P38-42)

O principal objetivo do Estatuto da Cidade é garantir a função social da propriedade urbana, evitando imóveis e terrenos vazios que desperdicem a infraestrutura da cidade formal. Baseia-se no princípio da função social da propriedade, conforme visto, um princípio constitucional reafirmado pela referida lei federal.

Os pesquisadores teorizaram a reforma urbana, construindo medidas de caráter pouco prático, como é o caso de alguns instrumentos constitutivos do Estatuto da Cidade.

O objetivo principal da lei federal 10.257/01 é estabelecer "*normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*" (art. 1º). Segundo o próprio documento, "*a política urbana tem*

*por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (art. 2º).*

MARTINS (2002) divide o Estatuto da Cidade em três vertentes principais de conteúdo. A primeira delas se refere aos novos instrumentos urbanísticos, que serão instituídos, em cada município, a partir de sua inclusão no respectivo Plano Diretor. São eles: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no tempo, Desapropriação com pagamento em títulos, Direito de Preempção, Outorga onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, e Transferência do Direito de Construir. Esses instrumentos regulamentam o espaço urbano considerando seu valor econômico. A segunda vertente é composta de instrumentos que privilegiam o espaço urbano enquanto valor de uso. São eles: Usucapião especial de imóvel urbano, a Concessão de Uso especial para fins de moradia e o Estudo de Impacto de Vizinhança. A terceira estabelece um conceito de Política Urbana e de Gestão Democrática da Cidade, incluindo a participação da comunidade, a obrigatória vinculação entre plano e orçamento, a gestão orçamentária participativa e as sanções ao Prefeito por improbidade administrativa no caso de mau uso dos instrumentos urbanísticos. (MARTINS, 2002)

São os chamados *Instrumentos Tributários*: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI); contribuição de melhoria, isenções e benefícios fiscais, Taxas (de esgoto, limpeza urbana, etc.), preços / tarifas (licença de uso e autorização de funcionamento ou habite-se). Já os *Instrumentos Urbanísticos*, são: Outorga Onerosa do Direito de Construir e Outorga Onerosa de Alteração de Uso, Operações Urbanas Consorciadas, Direito de Preempção e Consórcio Imobiliário. (BRAGA, S/D)

Observe-se este trecho da lei federal 10.257/01, constituído dos seus artigos 5º e 7º.:

**Art. 5º - Lei municipal específica** para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado

ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

**Art. 7º** - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado **na lei específica** a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: Estes instrumentos constituem uma série de medidas incentivadoras da ocupação de vazios urbanos, que seriam, segundo a lei, aplicadas a partir da primeira, consecutivamente as demais, dependendo da necessidade. Sobre os instrumentos acima, urbanistas afirmam que áreas incluídas no plano diretor, que se encontrem vazias ou subutilizadas (imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido pelo plano diretor) estão sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O município tem poder de determinar os critérios que irão definir a ociosidade dos terrenos, assim como as condições e os prazos para o cumprimento da obrigação (um ano, a partir da notificação, para a entrada do projeto no órgão municipal; dois anos, a partir da aprovação, para iniciar a construção. Em empreendimentos de grande porte, a lei pode permitir a conclusão em etapas, desde que tenha sido aprovado o projeto como um todo) (AUTORES, SAULE JR, ROLNIK, 2001)

Segundo SOUZA (2002), ao exigir o parcelamento, a edificação ou utilização do terreno, o poder público precisa implementar a infra-estrutura necessária; já o proprietário precisa apresentar um projeto de loteamento ou tomar outras providências para retirar o terreno da ociosidade. Se, ainda assim o



proprietário não tomar qualquer atitude, o município poderá instituir a progressividade do IPTU.

Em uma leitura objetiva e desprendida dos princípios críticos, Clóvis Ultramari e Denis Alcides Rezende (2006, P19-28) tecem uma retrospectiva da gestão urbana brasileira dos anos 1970 até os dias atuais. Os autores inovaram por buscarem os resultados, fazendo uma avaliação do que se produziu em política urbana no Brasil. Para os autores, a prática se resume a três fases de planejamento.

A primeira fase é de Ação Administrativa, em que a cidade é vista, por parte do poder local, apenas “como um compromisso de prover infraestruturas e serviços urbanos”, onde a capacidade da cidade em responder a tais compromissos não era levada em consideração. Essa fase é bem representada pela década de 1970, em que havia disponibilidade de recursos repassados aos municípios. Quanto aos governos, suas reduzidas capacidades técnicas e gerenciais os obrigavam a simplesmente operar o sistema. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P20)

Theodoro (2002) comentou esta fase da Administração Pública do Brasil, relacionando-a à corrente de pensamento político dominante no período histórico:

Com efeito, o keynesianismo se consolidara, no pós-Guerra, como o filão principal do pensamento econômico. Com ele, ganha relevo uma maior presença do Estado na organização e na administração do sistema econômico. A conjugação do planejamento com as políticas econômicas (fiscal e monetária) era a arma que garantiria o crescimento e o desenvolvimento. O Estado, gestor da economia e planejador dos horizontes de médio e longo prazos, colocava-se assim na linha de frente da vida econômica. Esse foi o espírito que norteou todo o processo de reconstrução europeu, assim como a consolidação dos Estados Unidos como a grande nação do século. (THEODORO, 2002)

O autor explica que não se encontrava no âmbito da Academia essa forma de pensar a Administração Pública. Os governos a seguiam para poder associar-se às macropolíticas de longo prazo, propostas pelas agências

internacionais de desenvolvimento. É por esse motivo que se incorpora o tema “setor informal” (SI), já que ele havia passado a compor a agenda das agências.

o Patra (Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda), concebido pela Sudene no final da década de 1970 e que cobria as principais cidades do Nordeste, estava atrelado a uma perspectiva de ação regional de longo prazo. Nesse momento, a vertente keynesiana assume um caráter mais técnico. A perspectiva de ação tinha como *leitmotiv* a idéia de formalização do informal. (THEODORO, 2002)

É interessante reconhecer que houve, durante esse período histórico, tentativa de incluir a extralegalidade no Brasil.

Na década de 80, o esgotamento da capacidade de inversão dos governos mobilizou a busca por novas saídas, em geral alternativas emergenciais. A Ação Administrativa se tornava então gestão urbana, também como consequência do incremento do discurso da cidade, possibilitado pelo avanço nos estudos “*a complexidade urbana anunciada na teoria das cidades parece agora ser assimilada pela gestão de fato desses espaços, constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre os espaços administrados*”. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P21)

A constante transformação do modo de ver a cidade por parte do poder público e das agências que os financiavam conferiram à Política Urbana Brasileira características de uma Gestão Ambiental Urbana. “*O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são dividido, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais*”. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P21) Surgida em um momento de agudização de crises, a preocupação com o meio ambiente passou a potencializar a desconfiança da população com relação ao Estado. Conectam-se os problemas ambientais urbanos às infraestruturas e serviços públicos inadequados ou inexistentes, cada vez mais percebidos nas cidades. “*Com isso, críticas dirigidas à capacidade de gerência urbana realizada pelo Estado são então expressas mais ostensivamente, chegando-se a propor sua revisão e mesmo substituição. Documentos internacionais como a Agenda 21 e Habitat (...) relevam a importância do Estado – no caso o poder local – para sua solução*”. Amplia-se então

o número de tarefas a serem exercidas pelo poder local, transformando seus responsáveis em gestores ambientais urbanos. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P22-23)

Como os principais agentes de transformação da política urbana no Brasil, os autores consideram as agências internacionais de financiamento. Sob essa ótica, eles refazem a retrospectiva, distinguindo também por esse meio as três fases. A primeira contempla projetos públicos de larga escala, produção em massa de serviços, design e rígido funcionalismo urbanos. *“As críticas a esta fases foram inúmeras, sobretudo pelo seu baixo impacto nas estruturas urbanas, pela dificuldade de os países em desenvolvimento resgatarem suas dívidas pela adoção e medidas ambientalmente incorretas e por não priorizarem as áreas mais carentes das cidades”* (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P23)

O fracasso dos megaprojetos urbanos foram sentidos: agravamento da dívida externa, corte de créditos e empréstimos. *“Surge, pois, a valorização dos 'padrões locais', ou seja, tipologias locais de assentamento como favelas e cortiços passam a ser aceitas, adotam-se tecnologias locais, buscam-se ações de curto prazo, enfatizam-se os recursos da auto-ajuda e da participação comunitária”*. Houve tentativas de comunicação com os poderes paralelos, principalmente para lutar na resolução dos problemas que o Estado não conseguia. Essas foram as características da segunda fase, caracterizada pela busca de medidas emergenciais. Como resultado, *“Houve vantagens, porém limitadas”*. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P23). Os autores não discordam de De Soto (2000), pois este também havia ressaltado a importância política e social dos poderes paralelos, além de sua incapacidade relativa de assegurar a igualdade social.

A partir de 1980, começa-se a valorizar a capacitação técnica, o melhor conhecimento das instituições, o fortalecimento das entidades comunitárias. Utilizaram-se então os recursos das agências internacionais em ações comunitárias, voltadas para o desenvolvimento social. Como exemplo os autores citam o aumento dos recursos dirigidos à rubrica institucional e a redução de investimentos em obras.

Como forma de atuação estão em voga os “processos”, surge a idéia de planejamento estratégico, que cede lugar à idéia de “administração estratégica”.

Segundo Theodoro (2002), a partir dos anos 1980, houve um revigoramento do pensamento liberal, que teve também como consequência a retomada da discussão sobre o tema do setor informal. O autor define essa vertente como neoliberal.

A terceira fase, representada pelo amadurecimento do estudo da cidade e da pressão sobre o Estado, segundo os autores, culminou com o episódio da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, em continuidade à tendência de descentralização política e administrativa (já contemplada pela Constituição municipalista de 1988).

O questionamento dos autores é se este divisor de águas representa mesmo o início de uma quarta fase, que segundo eles “*estaria sendo escrita por uma série de intervenções urbanas que buscam a renovação e revalorização de determinados compartimentos das cidades brasileiras, fruto de uma postura dita estratégica, executiva, de resultados*”. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P24) Numa visão mais otimista, essas intervenções seriam resultado de um planejamento estratégico, participativo à comunidade desde sua construção. Trata-se de ter um projeto de desenvolvimento para a cidade, representado por um Plano Diretor participativo não apenas cumpridor da lei, mas que encerra em seu conteúdo uma visão integrada do município, conseguida por meio do estudo da cidade.

Os resultados práticos, dos Planos Estratégicos e dos Planos Diretores estão em fase de avaliação de sua eficácia e replicabilidade. Embora o prazo de avaliação dos instrumentos dos planos seja curto (oito anos, aproximadamente), os indícios não são animadores. Segundo os autores: “*Planos Diretores parecem repetir instrumentos*” que já haviam sido disponibilizados pela lei às administrações dos municípios e não foram devidamente utilizados. “*Planos Estratégicos parecem sofrer da falta de recursos para implementar as propostas indicadas em um*

*processo participativo ou mesmo pelo interesse de um governante*". (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P26)

Os autores não consideram os novos Planos Diretores como a quarta fase da Política Urbana no Brasil, devido à ausência de resultados favoráveis. Embora o processo de democratização da lei tenha sido construído com reais intenções de resolução de problemas, *"são fenômenos já observados anteriormente, de forma dispersa nas fases anteriores"*. (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, P27)

## **6 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, SUA APLICABILIDADE E EFICÁCIA**

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, de competência municipal, é um tributo real, o que significa que seu lançamento leva em consideração exclusivamente as características do imóvel tributado. A base de cálculo desse tributo é o valor venal do imóvel, nos termos do art. 33 do Código Tributário Nacional. (SANTOS, TAKAKURA, LOCH, 2002)

Esse instrumento de política urbana foi sugerido pela Constituição de 1988 e reafirmado pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Segundo este instrumento legal, imóveis cuja propriedade não cumpra com sua função social<sup>38</sup> podem ter seu IPTU aumentado ano após ano. A estratégia consiste no aumento progressivo da alíquota de imposto sobre a propriedade predial e territorial, por até cinco anos consecutivos. A alíquota do IPTU poderá dobrar de ano a ano, podendo atingir um máximo de quinze por cento do valor venal do imóvel. (RIBEIRO, S/d)

A Constituição Federal já havia vinculado o valor do IPTU em função da capacidade econômica do contribuinte, com a finalidade de aumentar a receita tributária, dentro do princípio da isonomia jurídica (arts. 5º e 6º, II, da CF), atrelando a cobrança ao valor venal do imóvel. Dessa maneira, a progressividade do IPTU

---

38 O que significa mantê-la em mau uso, em relação às estratégias da política urbana municipal.

está relacionada com o princípio da capacidade contributiva (calculada com base neste valor). Por meio da Emenda Constitucional nº 29/00, fica facultado ao município a instituição do IPTU progressivo em razão do valor do imóvel, além de poder fixar alíquotas diferenciadas em razão da localização do mesmo.

O IPTU progressivo no tempo, proposto pelo Estatuto da Cidade, tem por finalidade desestimular os proprietários de imóveis de os manterem contrariando os planos de urbanização das cidades. Não havendo o aproveitamento do terreno, a cobrança poderá permanecer na alíquota máxima. Se após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo o proprietário não tiver cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá desapropriar o imóvel, pagando ao proprietário com títulos da dívida pública, sendo o valor pago calculado com base no valor venal do IPTU (artigo 8º). A utilização deste instrumento é facultada pela Constituição Brasileira, e não exigida ao Poder Público Municipal, mediante legislação municipal específica. A regulamentação do instrumento depende da especificação em Plano Diretor, com base na definição que essa lei municipal traga do que é considerada por ela como *função social da propriedade*. (§ 4º do art. 156)<sup>39</sup>

A Constituição da República de 1988, em seu art. 182, parágrafo 4º, dotou o Imposto Predial e Territorial Urbano de função extrafiscal, em prol do desenvolvimento sustentável das cidades, o que segundo Roque Antonio Carazza (2000, P15) é o emprego de instrumentos tributários para fins não-fiscais, mas ordinatórios, o que significa que serve para condicionar o comportamento dos contribuintes, não havendo a intenção primordial de abastecer os cofres públicos. Em decorrência das normas constitucionais dos arts. 145, § 1º, 156 § 1º e 182 §§ 2º e 4º, da Constituição Federal, o IPTU admite a extrafiscalidade quando destinado a garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme definida no art. 182, § 2º da Constituição Federal, e desde que observados os requisitos do § 4º desse mesmo artigo. Sobre este condicionamento,

---

39 O trecho referente da lei a que se faz referência encontra-se em anexo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (s/d), tratando do art. 156 da Constituição Federal, afirma:

Este dispositivo tem que ser interpretado em consonância com o art. 182, § 4º, II, ou seja, a progressividade aqui prevista só pode ser a progressividade no tempo. Não pode ser exigida senão de área incluída no Plano Diretor do Município por lei específica, nos termos condicionados por lei federal. Somente poderá ser aplicada com o fito de levar o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a dar a esse imóvel o seu adequado aproveitamento, segundo o plano referido. E não poderá ser adotada antes de ter sido infrutífera a determinação de parcelamento ou edificação compulsórios. (FERREIRA, FILHO, S/D)

Ribeiro (s/d) considera o IPTU progressivo no tempo como um instrumento de caráter punitivo ou sancionatório. Por outro lado, para o tributarista Hugo de Brito Machado (1997), a propriedade há que ser encarada como riqueza que é, e não apenas como elemento a ser tratado pelas normas de política urbana, o que significa que existem outras formas pelas quais a propriedade possa cumprir sua função social, não somente aquelas expressas em plano diretor.

Ao regulamentar o art. 182, §4º, O Estatuto da Cidade reafirmou que o imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, desde que incluído no Plano Diretor, *poderá* ser objeto de edificação compulsória, mediante determinação de lei municipal específica (art. 5º), edificação ou parcelamento estes que, acaso não cumpridos no prazo estabelecido pela dita lei municipal, ensejam a aplicação do IPTU progressivo no tempo (art. 7º). A Lei não sofreu mudanças significativas no que se refere ao referido instrumento, tendo antes reafirmado os preceitos constitucionais do que representado alguma inovação na legislação urbana. Também por este motivo, Ultramari e Rezende (2006, P27) consideram que a Política Urbana ficou devendo uma quarta fase.

Essa questão foi discutida por Colodetti (2004), quando este afirma que *“fica claro que a despeito da permissão do art. 182, § 4º, II, da CF/88, os Municípios poderão, ou não, instituir, segundo seu próprio juízo de conveniência, e mediante lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor, a progressividade extrafiscal de IPTU, seja em razão do uso e localização, seja em razão do tempo”*. O

autor questiona a facultatividade do instrumento. Para ele, os municípios deveriam estar obrigados a regulamentá-lo, para que houvesse melhor fiscalização, aumentando sua eficiência e atingindo seus objetivos. O autor defende que a progressividade fiscal do IPTU *“prescinde da edição de uma lei federal a regular as nuances de sua progressividade, como defendia anteriormente o STF, muito menos necessita da edição de um plano diretor do Município. Tais caracteres são iminentes à progressividade extrafiscal”*. (COLODETTI, 2004) Para o autor, o instrumento é falho pela razão de, além de guardar consonância com o Estatuto da Cidade, estar ainda veiculado sob as diretrizes do Plano Diretor da Cidade. Outro questionamento apontado pelo autor é a progressividade no tempo, também (art. 182, § 4º, II, da CF/88) pelo fato de ter de ser estatuída por meio de lei municipal específica. (arts. 5º e 7º da Lei nº 10.257/01). Rezende (2001) reconhece que o Estatuto da Cidade, ao regulamentar o instrumento de maneira facultativa ao município, permite que em alguns casos os terrenos acabem por permanecer subutilizados, embora com pagamento de um alto valor de IPTU. Apesar disso, não acredito ser o motivo da suposta ineficácia do instrumento seu princípio da facultatividade.

São pressupostos para o estabelecimento legal da progressividade do IPTU como instrumento de política urbana, segundo Colodetti (2004): a existência de lei federal, estabelecendo normas gerais (que já existe) e a elaboração de um Plano Diretor da Cidade. Para regulamentar porém, a criação da progressividade do IPTU no tempo (art. 182, § 4º, II, da CF/88), deve-se acrescentar: a existência de uma lei municipal específica para a área incluída no plano diretor, a existência de notificação ao particular (devidamente averbada no registro de imóveis, que fixe prazo e condições ao particular para que cumpra os deveres estatuídos na lei municipal específica), e o descumprimento do dever pelo particular.

O processo de aplicação do instrumento, quando obrigatório pela legislação municipal, é lento e questionável por parte do proprietário do imóvel, o que retarda ou mesmo impossibilita um projeto de reforma urbana baseado na



ocupação de vazios urbanos. Verifique-se o que se afirmou quanto à dificuldade de aplicação do IPTU progressivo:

É necessária a elaboração de um Plano Diretor que, ao planejar a ocupação do território, preveja as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Com o Plano Diretor em vigor, e verificando-se a existência de terrenos subutilizados, o próximo passo será propor à Câmara de Vereadores um projeto de lei determinando que aquele proprietário específico dê a seu imóvel a devida destinação, procedendo a seu parcelamento, edificação ou utilização no prazo estabelecido (no mínimo um ano para a entrada de um projeto no órgão competente, e dois anos a partir de sua aprovação para a efetiva edificação); e já prevendo, caso não seja cumprida a tarefa, a aplicação do IPTU progressivo. Aprovada a lei, um funcionário da Prefeitura deve notificar o proprietário, informando-lhe suas obrigações e o prazo para a regularização da situação de seu imóvel. Se não for possível localizar o proprietário a Prefeitura deve, após três tentativas, proceder à notificação por meio da publicação de um edital. A partir da ciência do proprietário (em caso de notificação pessoal) ou da publicidade do edital (no caso de notificação por edital) inicia-se a contagem do prazo para cumprimento do determinado em lei. Se o proprietário cumprir a determinação legal - isto é, se proceder ao parcelamento, edificação ou utilização de sua propriedade - o imóvel passa a ter a destinação definida pelo Plano Diretor, não sendo mais necessária a aplicação do IPTU progressivo. (FRANZESE, 2005)

Além da questão apresentada, mesmo autores defensores do instrumento reconhecem que há problemas na aplicabilidade do mesmo. Afirma-se, por exemplo, que atingir os objetivos propostos no Estatuto depende, além da aplicação responsável pela Administração Municipal, todo um trabalho em conjunto com os governos federal, estaduais, e representações dos vários setores da sociedade. A eficácia na aplicação do IPTU progressivo no tempo depende de um corpo técnico capaz de avaliar de forma eficiente os parâmetros de subutilização, para que não ocorra injustiça na cobrança do imposto, tanto para o proprietário quanto para o próprio município. Quanto à ocupação dos vazios urbanos, é fundamental que o município tenha condições de avaliar se a expansão horizontal precoce está relacionada aos vazios nas áreas centrais. Defende-se que o problema reside no fato de que o planejamento, por parte dos administradores municipais, na maioria das vezes, encontra-se baseado em informações imprecisas e desatualizadas sobre aspectos físicos e espaciais do município. Observe-se: “os planejamentos levam anos até serem concluídos, fazendo com que grande parte de

*sua aplicação se torne inadequada frente a realidade local, por não acompanhar a dinâmica urbana que se processa de forma veloz” (SANTOS, TAKAKURA, LOCH, 2002)*

Segundo Santos, Takakura e Loch (2002), os gestores municipais encontrarão ainda grandes empecilhos *na forte burocracia aliada à morosidade da administração pública brasileira, que por vezes impõe rigidez excessiva no cumprimento do que foi estabelecido”.*

O Instituto Pólis, por sua vez, reconhece que os municípios enfrentarão problemas ao questionar a propriedade privada: *“Muitas pessoas ainda acreditam que a propriedade é um direito absoluto e que podem dar a destinação que quiserem a seu imóvel, independentemente de sua postura prejudicar o município como um todo” (FRANZESE, 2005).* Segundo a autora, o IPTU progressivo é visto pela sociedade como *“uma maneira da Prefeitura arrecadar mais”.* Reconhece-se ainda que muitos proprietários podem recorrer ao Judiciário, retardando ou mesmo impedindo a aplicação do IPTU progressivo. Acertadamente, reconhece-se que o setor imobiliário e os grandes proprietários estão normalmente organizados e articulados estrategicamente ao poder público: *“Por esta razão deve-se ficar preparado para disputas internas ao próprio Executivo e para a representação dos interesses desse setor também no Legislativo, por meio de vereadores eleitos. Esses fatores podem trazer dificuldades tanto na aprovação da legislação necessária, quanto em seu cumprimento”.* (FRANZESE, 2005)

Para o Instituto Polis, porém, a solução para esses impasses reside na atualização e clareza do cadastro imobiliário dos municípios e sua planta genérica de valores, por meio de fiscalização e transparência. O mesmo posicionamento é defendido por Muniz (1996). Trata-se de uma das crenças questionadas por De Soto (2000), quando afirma que a atualização de cadastros será sempre incompleta se os contratos populares não forem contemplados pelos cadastros e plantas de valores. Franzese (2005) defende também a participação da sociedade na *“fixação dos critérios que nortearão a aplicação do IPTU”* para que um *“processo mais democrático e com menos possibilidades de fracasso”* esteja assim garantido.

Assim como De Soto (2000), os autores reconhecem a importância da comunidade na produção e execução das leis, mas como não compartilham o ponto de vista da regulamentação da propriedade enquanto estratégia urbana, encontram explicações diversas para o fracasso de suas políticas. Com o intuito de ilustrar a possibilidade de questionamentos e ações de contestação jurídica à implementação de um instrumento como o IPTU progressivo, observe-se o trecho de uma reportagem do Diário do Nordeste (FORTALEZA, 09 de julho de 2008).

A ação, desenvolvida em parceria com a Comissão de Estudos Tributários da OAB/CE, alega que a cobrança do IPTU progressivo em Sobral, instituída a partir de 1998, ignora requisitos previstos nas Constituições federal e estadual. 'Todos os requisitos foram violados pela legislação municipal', afirma o advogado. "Ele destaca cinco itens que teriam sido desrespeitados quando ocorreu a instituição do IPTU progressivo na cidade. 'A legislação municipal tolheu o direito dos contribuintes de tentarem se adequar antes do início da tributação progressiva. Ela esqueceu de determinar notificação dos proprietários para parcelamento e edificação compulsória'. Na reunião, realizada no Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, em Fortaleza, a ação foi apreciada pelos conselheiros que, segundo David, aprovaram e assinaram em sessão. 'Faltam cerca de 15 dias para que cheguem os carnês do IPTU, em Sobral. **Há pedido de medida cautelar para que o Tribunal de Justiça, que vai conhecer a ação, imediatamente suspenda a cobrança do tributo progressivo, devendo ser cobrado o imposto sem progressividade**'. O advogado destaca, também, que há pedido final de **declaração de inconstitucionalidade com efeito retroativo**. Nesse caso, os contribuintes municipais poderão ingressar na Justiça tentando reaver o que foi pago a maior nesse período. 'A ação será interposta pela OAB. O TJ, apreciando o pedido de medida cautelar e deferindo, será suspensa a cobrança. Nada impede que o contribuinte impetre ação individualmente'. De acordo com o advogado David Pontes, a Ação Direta de Inconstitucionalidade combate o Código Tributário do Município de Sobral que, quando foi instituído em 1997, cobrava o IPTU da seguinte maneira: imóveis construídos pagavam 0,5% ao ano; terrenos murados, 1%; e terrenos não murados, 1,5% ao ano. 'O parágrafo único do artigo 6º previu aumento progressivo da alíquota para os terrenos murados e não murados. Essa alíquota de 1% e 1,5% cresceu 0,5% ao ano. Hoje, todos os proprietários de terrenos de Sobral estão pagando IPTU com alíquota de 5% ao ano'. O primeiro dos cinco itens, alegados como inconstitucionais por David, seria a lei municipal ter vindo antes da federal.

"Essa lei federal é o Estatuto da Cidade, que surgiu em outubro 2001, a Lei 10.257/2001. Ocorre que a Tributação Progressiva em Sobral surgiu em 1997. O Código Tributário é de 1997 e passou a ser aplicado em 1998. Essa é a primeira violação. A legislação municipal veio antes da federal. Isso viola o critério da legalidade que exige que a norma federal preceda a municipal.

Se a aplicação de um instrumento como o IPTU progressivo no tempo pode ser tão complexa, em termos jurídicos, políticos e econômicos, a sua sucessão, na lista de sanções, só poderá ser ainda mais questionável. Trata-se do instrumento de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Não havendo a reocupação dos imóveis subtilizados por meio do IPTU progressivo ou, tendo o instrumento fracassado no combate à especulação imobiliária pelo motivo que for, o município pode, em teoria, intervir com a desapropriação do imóvel, sugerida, embora não regulamentada, pelo artigo 182 da Constituição Federal e mais tarde reafirmada pelo Estatuto da Cidade com caráter facultativo. A respeito desse instrumento, teorizou-se: *“Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária (...)”* (BASSUL, 2002, P133-144)

Do ponto de vista jurídico, a desapropriação urbanística foi constitucionalmente prevista no art. 182 da Carta Magna de 1988, que tratou da desapropriação para urbanificação<sup>40</sup> no §3º, e fez expressa menção à desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana no § 4º, do mesmo dispositivo. Para Neves (2003), esse instrumento possui caráter sancionatório, verificado pelo pagamento da indenização não em dinheiro, mas em *“títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”* (art. 182, § 4º, III)”. Segundo Neves (2003), *“a desapropriação só poderá ser utilizada pelo Poder Público em casos previamente definidos pelo legislador, os quais, no Brasil, enquadram-se nas hipóteses de necessidade ou utilidade públicas (Decreto-lei n.º 3365/41) e interesse social (Lei n.º 4.132/62)”*

---

40 Em direito urbanístico, **“urbanificação”** consiste em um procedimento racional de correção dos distúrbios causados pelo crescimento e origem das cidades, sendo estes de cunho social, econômico, político, ambiental, cultural, etc”. (ARAUJO, 2004) Segundo este autor, a **urbanificação**, procura “atender ao princípio máximo do Direito Urbanístico que é a função social da propriedade”. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1418/O-Principio-da-Participacao-Popular-e-da-Publicidade-no-Direito-do-Urbanismo>. Acesso em: 16/04/2009)

Para que o direito de propriedade possa ser questionado pelo Município, porém, os entraves jurídicos, políticos e econômicos são os mesmos já questionados quando da análise da aplicabilidade do IPTU progressivo. Sob um ponto de vista mais pragmático, um processo de desapropriação deve durar no mínimo oito anos, respeitados os prazos das medidas obrigatoriamente anteriores a esta. Com prazos tão longos, é questionável contar com esse instrumento em qualquer estratégia de planejamento. É o que defende Neves (2003): *“sem considerar os prazos para aprovação do plano diretor e da lei específica, os demais prazos previstos no Estatuto das Cidades estão a indicar que o decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes do transcurso de aproximadamente oito anos”*. Isto significa que o atendimento a todas as exigências constitucionais e legais passará por três mandatos de prefeito, no mínimo. Pinheiro (S/D) afirma que o instituto é portanto, difícil de ser aplicado, ainda que juridicamente possível.

Como exemplo do que foi considerado sobre o instrumento, observem-se estes trechos do artigo de Paulo Silva, do Jornal do Dia (Macapá, 10 de julho de 2008):

Os vereadores de Macapá rejeitaram o Projeto de Lei Complementar (PLC) 012/2007, de autoria do prefeito João Henrique Pimentel, que regulamentava o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória de imóveis urbanos, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação mediante o pagamento com títulos da dívida pública. O projeto chegou a ser aprovado no primeiro turno, mas foi rejeitado no segundo com empate em seis votos. [...]Pelo projeto de lei complementar, derrubado pelos vereadores, o prefeito João Henrique queria que o município tivesse poder para desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, desde que decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tivesse cumprido a obrigação de parcelamento, de edificação ou de utilização.

Segundo Gómez (2004), o próprio arcabouço legal brasileiro é contraditório, no que tange à política urbana. O Novo Código Civil, segundo o autor, *“não apresenta qualquer referência aos problemas jurídicos da política urbana, mesmo apontados até na própria Constituição Federal”*. Ele afirma que no artigo 1.228, § 1º, onde se exige que o direito de propriedade seja exercido em

consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, ou quando a lei civil se ocupa dos direitos de vizinhança ou de regulamentar os limites entre prédios, não há a mínima menção às diretrizes da política urbana ou à legislação urbanística, “esquecendo *que os regulamentos administrativos de polícia foram já substituídos, no âmbito urbano, pelo Estatuto da Cidade e o planejamento urbanístico surgido a seu amparo*”.(GÓMEZ, 2004)

Por meio da lei 10.257, o Município pode conceder ainda a isenção fiscal ou benefícios fiscais com intuito de estimular o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Essa medida, de maneira prática, possibilita a produção de resultados mais rápidos: evita as sanções e seus processos administrativos, possibilitando a estocagem de terrenos para habitação de interesse social, já que não é contestado o direito de propriedade. Apesar disso, a aplicação desse instrumento depende de uma administração municipal comprometida a subsidiar a obtenção dos terrenos junto aos proprietários.

O Ministério das Cidades possui um Banco de Experiências em Planos Diretores, no qual se pode encontrar relatórios da aplicação do Estatuto da Cidade em diversas cidades em todos os estados brasileiros. Não há, porém, qualquer referência sobre o sucesso da implementação do IPTU progressivo em cidade alguma. É certo que as experiências são recentes, mas se houvesse resultados significativamente positivos, com certeza haveria referência disponível no site. Nos relatórios em que o assunto é levantado, o tratamento é superficial e não envolve uma estratégia clara de implementação. (<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/>)

O maior detalhamento técnico com relação ao IPTU progressivo é apresentado no relatório confeccionado pela equipe de urbanismo de Aparecida de Goiânia: Estratégia para Criação de Bancos de Lotes a partir do Plano Diretor Municipal. Trata-se de um estoque de imóveis sob domínio do governo municipal que será constituído através de:

- Operação Urbana Consorciada;
- Disciplina de Parcelamento do Solo;
- Quitação de dívidas de particulares, com o poder público municipal, referentes a IPTU e ITU.
- Troca de imóveis entre particulares e o poder público;
- Doação;
- Desapropriação;
- Aquisição.

Observe-se os trechos selecionados:

A utilização da Operação Urbana Consorciada como instrumento para obtenção de Imóveis para o Banco de Lotes está na dependência de regulamentação. Uma das formas de aplicação concebidas pela Secretaria de Planejamento seria a substituição do pagamento em dinheiro da outorga onerosa do direito de construir e/ou de alteração de uso por imóveis localizados nas Áreas de Crescimento Acompanhado – ACA.

### **3) Áreas prioritárias para ocupação (APO);**

São áreas localizadas no perímetro urbano do município, com melhor atendimento em serviços públicos e infra-estrutura urbana. Essas áreas, apesar de um certo adensamento, ainda dispõem de lotes vagos. São lotes passíveis de serem ocupados em consonância com os parâmetros de uso do solo definidos na Lei de Zoneamento (Lei Municipal N° 005/2002). Trata-se de áreas cujos usos predominantes são residencial, misto e industrial. O perfil sócio-econômico dos seus moradores é predominantemente de famílias com renda mensal de 1 a 10 salários mínimos. As áreas prioritárias para ocupação envolvem também as áreas para o desenvolvimento estratégico - ADE com novos parcelamentos para fins urbanos. O principal objetivo para essa área é de estimular a ocupação ordenada visando concentrar a população de forma a:

- otimizar o aproveitamento da infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos já instalados;
- melhorar as condições de segurança pública;
- erradicar os problemas causados por depósitos de lixo e presença de mato em lotes baldios;
- estimular a organização comunitária.

Os instrumentos urbanísticos previstos para induzir e estimular a ocupação urbana nessas áreas são:

- aplicação do instrumento - parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado;
- aplicação do IPTU progressivo sobre o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado;
- redução do IPTU durante os primeiros três anos após o habite-se da primeira edificação no lote;
- definição de zona urbana com índices urbanísticos mais elevados;
- integração com programas de habitação;
- complementação e melhoria dos serviços, equipamentos e infra-estrutura pública;
- parceria com o setor imobiliário e da construção civil no incentivo à ocupação desta área;
- operação urbana consorciada;

- aplicação do direito de preempção.  
(<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/>)

Como se pode perceber, a estratégia não apresenta detalhamento quanto à aplicação do instrumento. Fala-se apenas em aplicá-lo. Não estão disponíveis no Banco de Experiência os resultados da estratégia, apesar de ter sido aprovada em 2005.

O Plano Diretor de Niterói é bem mais detalhado, menos no que tange à regulamentação do IPTU progressivo. Observe-se a menção que se faz acerca do instrumento:

A indicação à aplicação de instrumentos como Parcelamento e Edificação Compulsória, IPTU Progressivo e Direito de Preempção, a contemplação na lei de parcelamento de áreas públicas reservadas a esses programas, a utilização de instrumentos de recuperação da mais valia fundiária e a criação do Conselho Municipal de Política Urbana e do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, além de preocupações pontuais indicadas na política econômica e de transporte, nos parece criar um bom cenário. Há um sistema estruturado. (<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/>)

As abordagens que foram encontradas quanto ao IPTU progressivo parecem sempre protelar o assunto a uma resolução posterior, o que demonstra a dificuldade prática com que os administradores se deparam em se tratando desta questão que, além de urbanística é, sobretudo, jurídica.

A regulamentação do Estatuto da Cidade pelo Plano Diretor de Curitiba foi realizada em 2004, apesar de não ter sido postada no site do Ministério das Cidades. O poder público de Curitiba elaborou a lei 11.266 de 16 de dezembro de 2004, que inclui no Plano Diretor de Curitiba os preceitos constitucionais reafirmados pelo Estatuto da Cidade mediante a regulamentação de seus instrumentos.

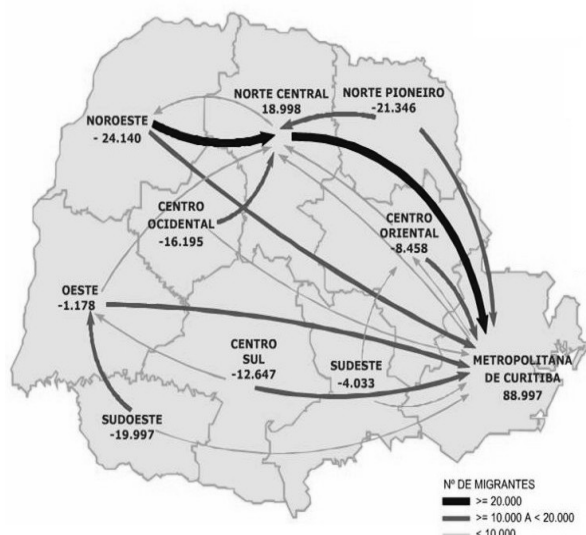


## 7 CURITIBA COMO EXEMPLO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

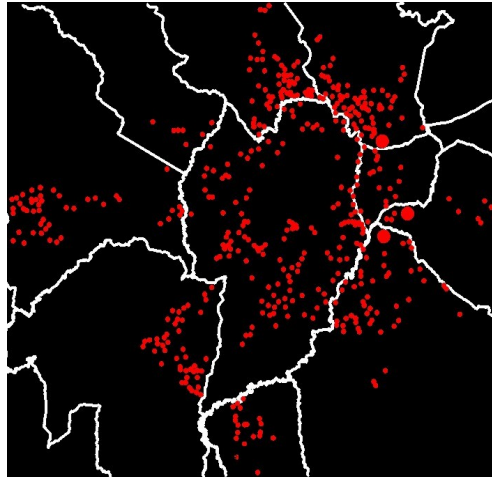
Far-se-á a leitura da cidade do ponto de vista urbanístico, com a intenção de demonstrar por meio da história do planejamento de Curitiba tanto os fenômenos urbanos discutidos anteriormente, como a interpretação comum que se fez desses fenômenos (de teor crítico).

Em se tratando de uma metrópole, Curitiba exerce forte influência sobre as demais cidades do Paraná, bem como de outros pólos de influência estadual. Este fenômeno pode ser observado na figura 1, que representa os fluxos migratórios no Paraná em 2000, quando o número de migrantes recebidos por Curitiba naquele ano supera aquele de qualquer outra cidade do Paraná.

Por meio da análise da figura 2, percebe-se uma consequência decorrente desse processo: as ocupações irregulares. Estão distribuídas na região metropolitana em consequência de uma combinação de fatores como o aumento considerável do contingente populacional, aliado ao alto valor da terra urbana legalizada na metrópole e à dificuldade burocrática que barra a sua obtenção. A respeito das ocupações irregulares na Região Metropolitana de Curitiba, afirmou Lima (2000): *“Atualmente, a ocupação de áreas dos mananciais a leste, situados principalmente nos municípios de Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais, é densa e amplia-se velozmente, especialmente devido a invasões e ocupações irregulares”*.



**Fig. 1 – Planta do Estado do Paraná (2000) sem escala – Principais Fluxos Migratórios Intermunicipais no Paraná. Fonte: Iparde**



**Fig. 2 – Planta do Estado do Paraná (2000) sem escala – Ocupações Irregulares na RMC. Fonte: Ipardes.**

O planejamento urbano de Curitiba, de características modernistas, é comumente apontado como excludente, produtor dos vazios urbanos e, conseqüentemente, facilitador da especulação imobiliária. Observe-se como se discutiu a questão:

Não é difícil perceber a forte influência de alguns princípios do urbanismo modernista no planejamento urbano de Curitiba. A divisão da cidade em zonas funcionais excludentes, a transformação de ruas em avenidas, a hierarquização do sistema viário, a construção da cidade como todo orgânico a ser equilibrado e a conseqüente classificação da população segundo “necessidades” identificadas pela razão técnica inspirada num conceito de homem universal, são procedimentos típicos do urbanismo modernista adotados pelos planejadores da capital paranaense. Também é característico do traço modernista a aposta no planejamento global como empreendimento capaz de superar as contradições sociais a partir tão-somente da redefinição do espaço (SOUZA, 2001, p109).

Em virtude da situação apresentada, a ocupação urbana de Curitiba já se encontra confinada entre áreas de proteção ambiental e mananciais hídricos da cidade e sua Região Metropolitana:

os mananciais de abastecimento público de água, atualmente em uso, têm previsão de vida útil para mais trinta e cinco anos, caso não sejam tomadas medidas mitigadoras da degradação existente. Uma das causas do agravamento da situação está nas ocupações sobre as áreas de mananciais, que tiveram origem em processos anteriores a 1950, na forma de parcelamentos desconectados das sedes urbanas”. (LIMA, 2000)

Ocorre que o planejamento modernista foi incorporado pelos governos militares, havendo, portanto, a tendência em apontá-los como perversos e mantenedores da ordem pré estabelecida. Passou a ser alvo do questionamento dos teóricos críticos, que o consideravam veículo prático das vontades das elites, mantenedor do modo de produção capitalista, ferramenta de exclusão social. De Soto (2000) afirma, em contraponto, que os insucessos dos planos urbanos dependem menos de uma questão técnica ou de desenho urbano, e mais de uma questão de inclusão legal.

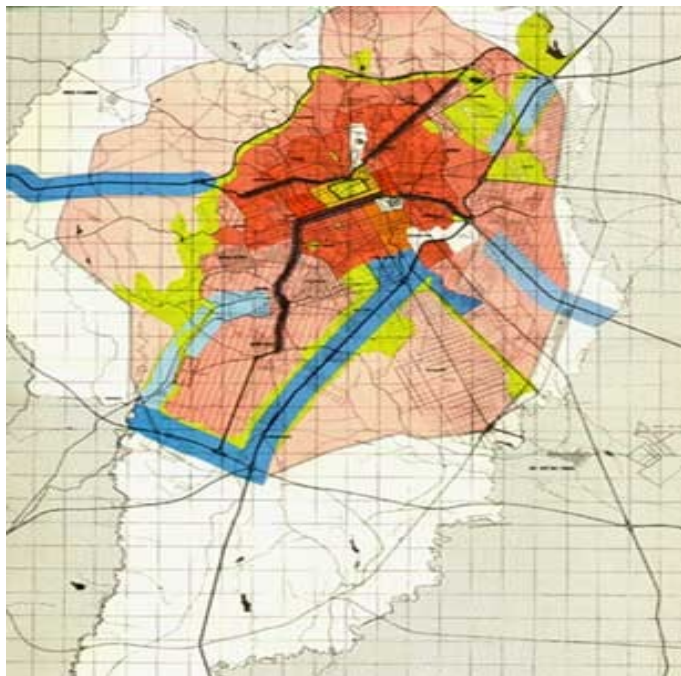
## **7.1 PLANO DIRETOR DE 1966: CONSIDERAÇÕES PERTINENTES**

O Plano Diretor de Curitiba, objeto de concurso nacional, foi elaborado em 1965, com o título de Plano Preliminar de Urbanismo. Para sua concepção foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Combina, enquanto estratégia, o tripé integrado: sistema viário, transporte de massa e uso do solo, de modo a viabilizar, segundo os urbanistas, o desenvolvimento ordenado da cidade (SOUZA, 2001, P110). O texto a seguir ilustra este importante evento:

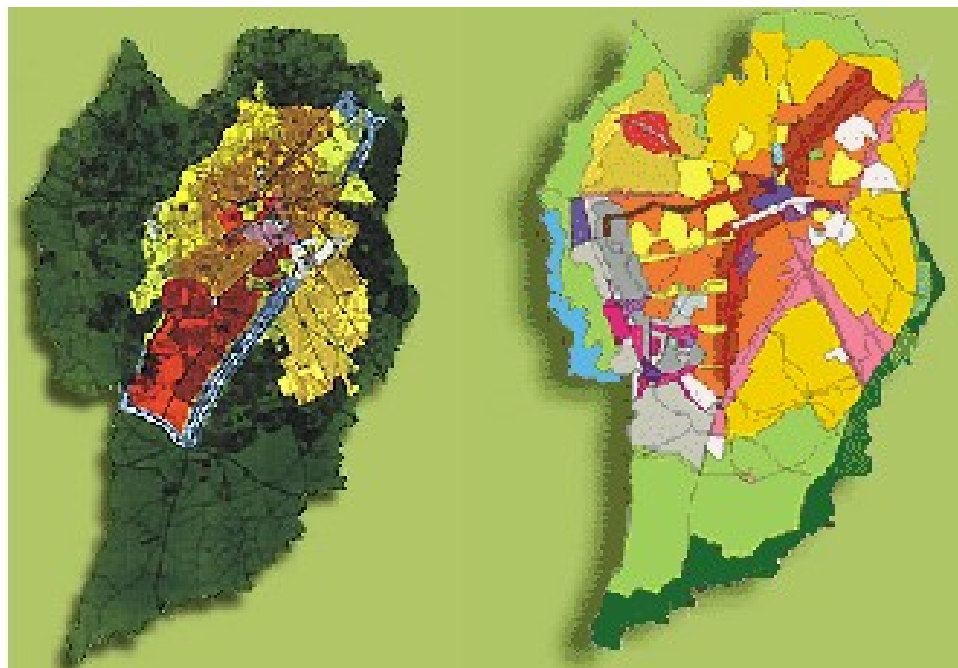
Nos anos 60, urbanistas da Universidade Federal do Paraná encaminharam à Prefeitura uma proposta de plano diretor para Curitiba. Após amplo debate o Plano Diretor foi aprovado, mas iniciado somente em 1971, na gestão do prefeito e arquiteto Jaime Lerner. Foram, então, instituídas, por exemplo, as ruas exclusivas para pedestres (calçadas), a integração do transporte coletivo e o emprego de canaletas exclusivas para ônibus. O fechamento de parte da Rua XV de Novembro ao tráfego de veículos, em 1971, foi a primeira iniciativa desse tipo no Brasil. Esse trecho é conhecido hoje como a Rua das Flores, e inclui a av. Luiz Xavier. ( <http://www.curitiba-parana.com/arquitetura-urbanismo.htm>)

O plano diretor de Curitiba foi implantado a partir de 1971 e procura seguir os padrões urbanísticos ditados pelos pensadores modernistas. Embora devidamente adaptado às necessidades desta cidade e à sua conformação urbana. Quanto a suas principais características, além do zoneamento, criou-se dos eixos de adensamento (em preto – Fig. 6) e hierarquizou-se o sistema viário. Deu-se, como consequência, a transferência das funções do Centro para o Bairro do Batel e para as grandes avenidas (Visconde de Guarapuava, Sete de Setembro, João Gualberto) levando também a população original deste espaço.

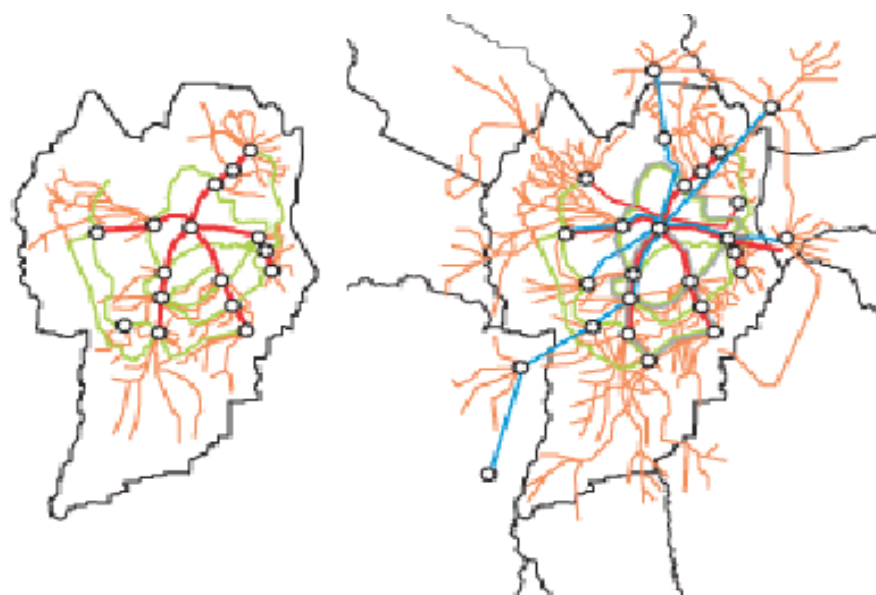
Comparando-se os três cartogramas seguintes, pode-se perceber como se orientou o crescimento de Curitiba ao longo dos eixos de adensamento (em vermelho – Fig.6) e como essa expansão se deu além dos limites municipais e sobre área de preservação (em verde na figura 7, mas não representada na figura 6, o que denuncia despreocupação quanto à referida área, na década de 60)



**Fig. 3: Plano Preliminar de Urbanismo (1965) sem escala.**



**Fig. 4: Plano Diretor de Curitiba (1966) e Revisão de 1975, sem escala. Fonte: IPPUC.**



**Fig. 5 Planta de Curitiba: Expansão Viária nas décadas de 1980 e 1990, sem escala. Fonte: IPPUC.**

Como se pode perceber através da figura 8, a partir dos anos 80 experimentou-se a expansão da malha viária orientada pelos eixos estruturais (em vermelho) e, conseqüentemente, da ocupação urbana de Curitiba, para além de

seus limites municipais. O plano de expansão radial orientou um “espalhamento” da ocupação urbana ao longo dos grande eixos, o que resultou em grande número de espaços vazios entre essas avenidas, munidos de infra-estrutura. Esse fato foi, conforme visto, bastante discutido pelos teóricos críticos, que atribuíram esse tipo de planejamento a uma estratégia de manutenção da ordem social, de apropriação do espaço da cidade pelas elites e de exclusão social. Os vazios urbanos, segundo o ponto de vista crítico, promoveram a especulação imobiliária, afastando os menos favorecidos a áreas distantes, sem infraestrutura disponível. Observe-se a menção que se faz a este período:

A modernização urbana de Curitiba se fez num contexto nacional de ascensão das forças burocrático-militares e de fortalecimento da ideologia do planejamento racional e, especialmente, da crença no poder da Arquitetura e do Urbanismo no ordenamento do espaço e na (trans)formação do comportamento das camadas mais pobres da população. (SOUZA, 2001) [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000100008&script=sci_arttext)

Embora o efeito tenha sido excludente, o planejamento tinha como objetivo principal o direcionamento do desenho urbano (da maneira como se fazia na Europa), em virtude de um aumento populacional que tendia a se intensificar nas décadas seguintes. O urbanismo modernista visava, admite Souza (2001), a retomada do espaço urbano pelo poder público, “*como um movimento de vanguarda na luta contra o caos gerado pelo mercado nas grandes cidades*”. A teoria crítica discutiu os fundamentos desse tipo de planejamento e as práticas a ele associadas como contraditórios, já que as vanguardas urbanistas foram, segundo o autor citado, “*facilmente assimiladas pelo capitalismo e institucionalizadas*”. Se houve intenção de socializar os terrenos e não se atingiu esse objetivo, essa corrente de raciocínio atribui o fracasso do planejamento à adesão dos governos ao capitalismo. Por outro lado, este trabalho compreende a assimilação capitalista das vanguardas urbanistas uma simples falta de opção (já que o sistema assim o determinava). Além disso, o insucesso do planejamento modernista não depende de sua assimilação de valores capitalistas, mas sim de não permitir à população que dele realmente participasse e portanto se beneficiasse. Os planejadores pecaram ao incluir em seus planos

apenas os terrenos e imóveis com propriedade formal, deixando de fora toda uma população extralegal que só fez aumentar. Esse é o fator de exclusão social.

Ao tratar desse assunto, De Soto (2000) inocenta os urbanistas do dolo, isto é, reconhece que houve de fato a intenção de privilegiar o interesse público. O fracasso foi, segundo o autor, ignorância em relação ao próprio capitalismo enquanto sistema sociopolítico e socioeconômico, e de seu funcionamento. No caso de Curitiba, porém, não diferente de outras metrópoles, a teoria crítica é reforçada pelos próprios dados estatísticos, como já alertara De Soto (2000). Os cartogramas apresentados anteriormente, tratando da expansão da malha viária e da fragilização ambiental produzida pelas ocupações irregulares, demonstram dados dos quais se apropriam os teóricos críticos para reafirmar “o caráter perverso” dos planejamentos de teor capitalista. Observe-se como Souza (2001) se refere ao planejamento: *“o urbanismo de plano, no caso de Curitiba, articulou estrategicamente a construção dos problemas e necessidades da ‘população’ (classificada, caso a caso, a partir do que tinha de ‘igual’ ou ‘diferente’ em relação ao modelo de cidade orgânica) com a partilha desigual do espaço e a idéia de ‘bom’ funcionamento e desenvolvimento urbano”*. Perceba-se que o caso de Curitiba é tratado com ainda mais severidade pelos críticos, pois sua autopromoção de cidade modelo de planejamento seria considerado mais que estratégia de mídia e promoção política, e sim estratégia de manipulação do imaginário coletivo<sup>41</sup>.

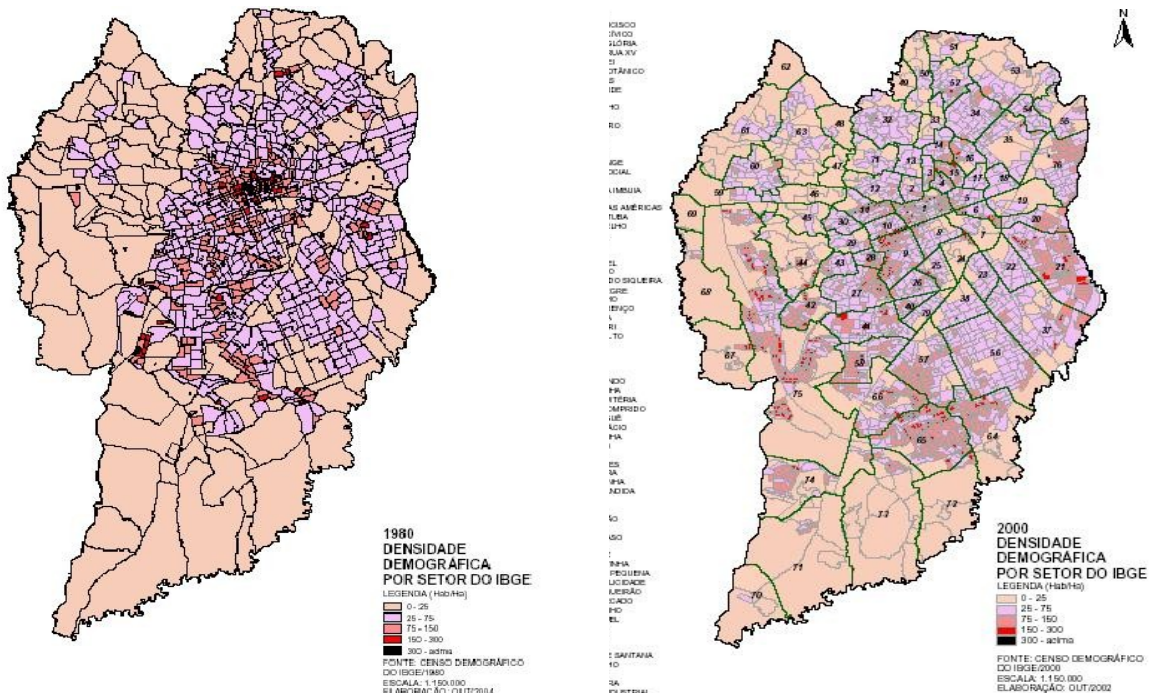
A evasão dos habitantes da área central, um dos problemas a que se refere Souza (2001), é atribuída também ao capitalismo e à transferência do valor econômico possibilitada pelos planos diretores. Em Curitiba esse “problema urbano” está evidenciado na figura 6. Na primeira planta da figura 6, datada de 1980, percebe-se uma maior mancha de densidade na área central, assim como regiões periféricas com poucas concentrações no nível médio de densidade (salmão – de 75 a 150 hab/ha). Já em 2000, verifica-se que, após 20 anos, o Centro não apresenta mais uma grande densidade populacional. Várias outras regiões periféricas

---

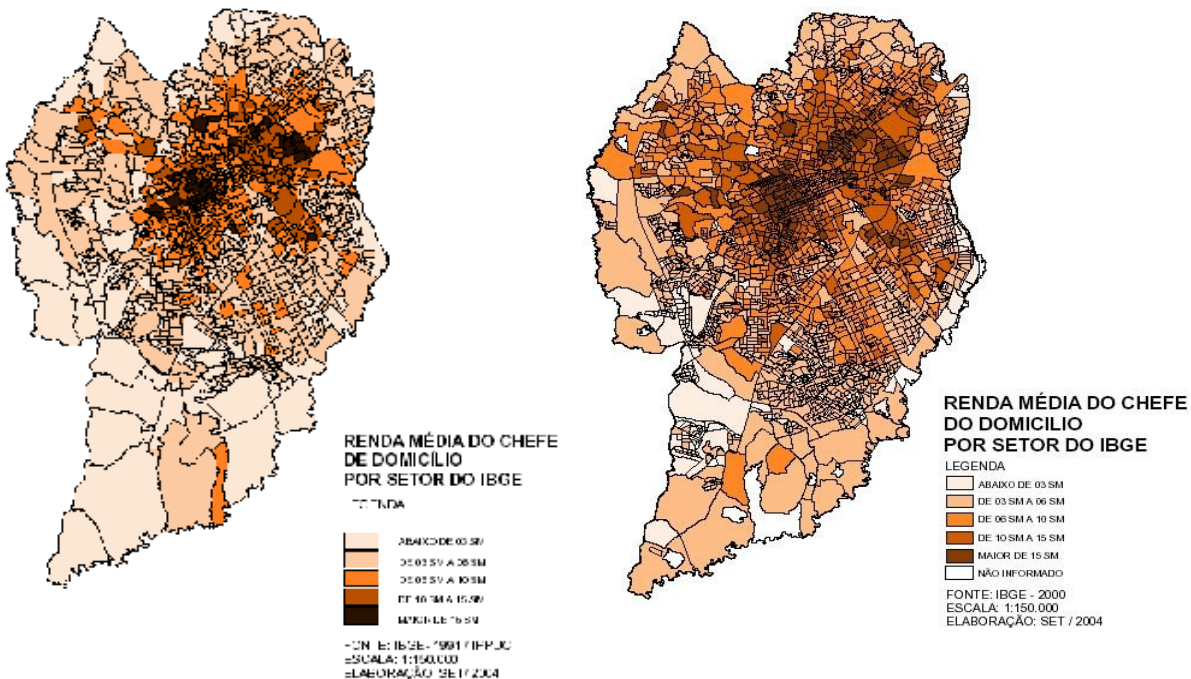
41 A dissertação de mestrado de Fernanda Sanches (2001) assim tratou da construção do mito da cidade modelo.



apresentam significativas concentrações populacionais – acima de 150 hab/ha, em especial aquelas que permeiam os eixos estruturais.



**Fig. 6: Plantas de Curitiba: Densidade Demográfica por setor do IBGE – 1980/2000, sem escala.**

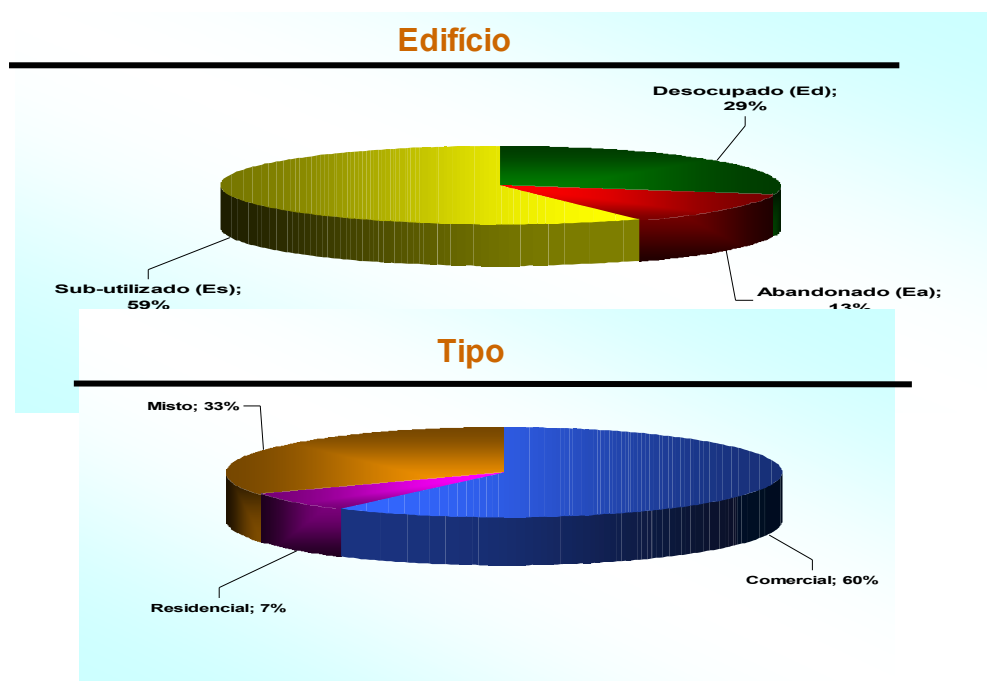


**Fig. 7: Plantas de Curitiba: Renda média do chefe de domicílio por setor do IBGE – em 1991 e em 2000, respectivamente, sem escala. Fonte: IBGE.**



Aos eixos estruturais também foi transferida a maior faixa de renda populacional, em consequência ao maior prestígio socioeconômico que experimentaram esses espaços urbanos (Fig.7). Em dez anos, percebe-se claramente a transferência da renda média superior a 15 salários mínimos aos eixos estruturais (manchas escuras na Fig. 7). A evasão do centro é atribuída ao desprestígio econômico da região central no que concerne ao comércio e aos serviços de maior importância, transferidos, ao longo dos eixos estruturais, aos bairros de maior renda.

Segundo dados do Instituto Datacenso (2006), cerca de 80% dos imóveis na área central de Curitiba apresenta apartamentos vagos, sendo que a média de ociosidade de apartamentos no centro da cidade é de 5 apartamentos por edifício, perfazendo cerca de *660 apartamentos vagos*. Dos imóveis em uso irregular levantados pelo Datacenso, cerca de 60% são subutilizados (ou apresentam apartamentos vagos, segundo critérios adotados pelo órgão), cerca de 30% encontram-se desocupados e 13% estão abandonados. Do total, 60% são comerciais, 33% de utilização mista e apenas 07% são residenciais. Observe-se os gráficos:



**Gráficos 1 e 2 : Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Edifício. Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Tipo. Fonte: Datacenso, outubro de 2005.**

Conforme visto, o planejamento de Curitiba propiciou dados suficientes para que fosse largamente questionado quanto a seus fundamentos e intenções, já que não respondeu aos efeitos do crescimento populacional e não foi efetivo quanto à inclusão social.

## **7.2 O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO EM CURITIBA**

Com a institucionalização do Estatuto da Cidade, surge a necessidade de adaptar o plano diretor aos instrumentos de reforma urbana propostos pela lei federal, que por si só representava o ideal de política urbana perseguido nacionalmente. A resposta oferecida pelo poder público de Curitiba foi a Lei Municipal 11.266/2004<sup>42</sup>, ou o novo Plano Diretor de Curitiba, desenvolvido com a intenção principal de adequar os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade à lei municipal, não propondo alterações significativas na mobilidade urbana ou eixos de adensamento. A lei incorporou e regulamentou os seguintes instrumentos de política urbana:

- I- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- II – Direito de Preempção;
- III – Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- IV – transferência do Direito de Construir;
- V – Operações Urbanas Consorciadas;
- VI – Estudo de Impacto de Vizinhança; VII – Monitoramento e controle do Plano Diretor.

Apesar da tentativa de institucionalizar os instrumentos de reforma urbana, o principal deles, o IPTU progressivo no tempo, não foi sequer regulamentado. Apesar disso, o poder público afirma que a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade foi realizada sob coordenação e monitoramento do

---

42 Os artigos 8º e 9º da Lei Municipal 11.266/04 se destinam à definição de função social da propriedade. O artigo 26 discorre sobre as áreas descumpridoras da função social. Já o artigo 53 evidencia o tratamento protelatório dado ao IPTU progressivo no tempo, transferindo sua regulamentação para lei específica subsequente. O trecho da Lei Municipal 11.266/04 a que se refere o texto se encontra em anexo.

IPPUC, com a participação da população, através das Audiências Públicas e pelos principais envolvidos na produção do espaço urbano: empresariado, a Prefeitura, as Universidades, representantes de organizações sociais e da comunidade (CIRINO, 2007), conforme prevê o Estatuto.

O jornalista José Marcos Lopes (2008) relata, a respeito do Plano Diretor de 2004, que quatro anos depois da aprovação da Lei Municipal 11.266, a capital paranaense continua sem contar com instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, a Lei Federal 10.257. *“ Isso significa que, em Curitiba, ainda não foram adotados mecanismos previstos na lei federal, como (...) o IPTU Progressivo, que taxa áreas ociosas e sem função social.”*

Por meio do artigo 88 da Lei Municipal 11.266, de dezembro de 2004, previa-se que no prazo de três anos, seriam elaborados seis planos setoriais, nas áreas de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado; Habitação de Interesse Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Defesa Pública e Defesa Social; e Controle Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Devido ao não cumprimento do prazo, organizações não-governamentais denunciaram a situação ao Ministério Público (MP) do Paraná, pedindo que o atual prefeito Beto Richa (PSDB) seja autuado por improbidade administrativa<sup>43</sup>. Segundo o jornalista, os planos ainda não foram aprovados pela Câmara Municipal nem pelo Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba).

A reportagem traz a opinião do advogado da organização não-governamental Terra de Direitos, Vinícius Gessolo de Oliveira. Segundo Oliveira, ausência de regulamentação transforma o Plano Diretor de Curitiba em um *documento sem validade*. Ele argumenta que ao não regulamentar esses instrumentos, a prefeitura não segue o Plano Diretor na execução de políticas públicas. *“Um exemplo é o projeto da Linha Verde, feito sem a utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que poderiam garantir recursos para os cofres públicos, já que os imóveis estão passando por um processo de ultra-valorização.”* (OLIVEIRA, 2008, *apud* LOPES, 2008). O advogado defende que os

---

43 A investigação está sob responsabilidade do promotor Sérgio Luiz Cordoni.

planos ainda não foram regulamentados por falta de vontade política, argumentando que Curitiba possui equipe técnica suficiente para aprovar esses planos. Para ele, *“Há uma falta de intenção da prefeitura em regulamentar de fato a função social da propriedade urbana. O Plano Diretor tem servido apenas como uma declaração de intenções, mas não é usado de fato.”* (OLIVEIRA, 2008, *apud* LOPES, 2008)

Atrelada à questão da função social da propriedade, o advogado levanta a questão também tão debatida da especulação imobiliária. Para ele, assim como para a maioria dos intelectuais que estudam a cidade, *“O valor da terra é artificialmente aumentado, de forma especulativa, para beneficiar grandes construtoras e grandes proprietários”*. Ele argumenta que são pagos valores exorbitantes na aquisição de áreas para projetos habitacionais, reduzindo a atividade potencial da Cohab (Companhia de Habitação de Curitiba). Defende ainda que o processo especulativo é planejado, para a valorização de todo o circuito imobiliário, atribuindo a não regulamentação de instrumentos como o IPTU progressivo a esta estratégia de seleção do espaço urbano às elites. (OLIVEIRA, 2008, *apud* LOPES, 2008)

Muitos estudiosos, como se percebe, compartilham da visão crítica de que valorizar o circuito imobiliário é nocivo à cidade. De Soto (2000) combate esse argumento, quando defende que o povo pode se beneficiar do mercado imobiliário e não ser excluído por ele. De Soto acredita que a especulação não é planejada por um governo excludente, mas sim gerada em consequência da incompetência governamental em capacitar os excluídos a participar economicamente do sistema. Assim, para avaliar melhor as razões da não aplicação do IPTU progressivo no tempo, foram realizadas quatro entrevistas com técnicos do poder público no âmbito deste trabalho, cumprindo assim apresentar um breve resumo das avaliações feitas por esses técnicos.

Francisco Busato, funcionário da Diretoria de Rendas Imobiliárias da Prefeitura Municipal de Curitiba, atenta para a diferença entre o IPTU progressivo fiscal e o IPTU progressivo no tempo, este sim proposto pelo Estatuto da Cidade para sancionar proprietários que inferem mau uso ao imóvel (não cumprindo com a

função social). O primeiro foi implementado, aumentando a taxaço de terrenos de maior valor venal e reduzindo aquela das propriedades de menor valor. O segundo não foi implementado em Curitiba porque, segundo, a implementaçao do IPTU progressivo no tempo é mais difícil do que a própria desapropriação de imóvel<sup>44</sup>, que pode durar de 6 meses a 10 anos. Isto ocorre, segundo ele, devido à demora do processo legal: o imóvel deve ser identificado, o proprietário deve ser notificado, em seguida o proprietário possui dois anos para a apresentação de projeto edificação, parcelamento, ou utilização compulsórios. Não havendo a colaboração, são necessários mais dois anos para a execução do projeto. “Qual prefeito”, indaga-se Busato, “vai passar pelo desgaste político que esse instrumento representa, sendo que o benefício fica apenas para a próxima gestão?” Apesar de parecer descompromissada com o benefício público, esta declaração denota claramente a complexidade da aplicação do instrumento por parte do poder público.

A Procuradora de Finanças e Julgadora Tributária da Prefeitura de Curitiba Dra. Cintia Estefania Fernandes afirmou que não há regulamentação do IPTU progressivo no tempo em Curitiba, não havendo, portanto, nenhum caso de aplicação até o momento. Segundo a procuradora, houve uma tentativa de implementar um instrumento legal semelhante ao IPTU progressivo no tempo, por parte do poder público municipal, na década de 1970, antes do período histórico de discussões acerca da constitucionalidade da progressividade do imposto que culminou com sua inclusão na Constituição Federal de 1988. Chegou-se a instituir o instrumento, mas houve um grande questionamento político sobre a falta de regulamentação do mesmo. Não havia ainda lei federal que permitisse esse tipo de progressividade, portanto a lei foi revogada, desistiu-se da implementação do instrumento deferindo-se todas as ações administrativas que foram movidas por parte dos proprietários e da Câmara de Vereadores.

Por esse motivo, a procuradora afirma que antes de tentar fazer valer a função social da propriedade por meio do IPTU progressivo no tempo, a

---

44 Busato afirma que para a desapropriação possa ser reivindicada pela prefeitura, basta que o imóvel seja considerado de “interesse público”. Ele afirma que o decreto é imediato. Apesar disso, reconhece que o processo pode durar até 10 anos em tramitações judiciais.

administração pública optou por produzir um fundo de interesse social por meio da progressividade fiscal do IPTU, também permitida pela Constituição Federal. Ao ser indagada se a lei federal conhecida como Estatuto da Cidade poderia fornecer o amparo legal de que necessitaria o IPTU progressivo no tempo para que fosse regulamentado, já que a lei o propõe, a procuradora explicou: *“Em Curitiba, a função social da propriedade foi contemplada na progressividade fiscal do IPTU, onde a alíquota varia de acordo com a localização, o uso e o valor venal do imóvel. A alíquota mais baixa é cobrada para imóveis residenciais, aumenta para imóveis comerciais e é mais alta para imóveis territoriais, variando também de acordo com a localização do imóvel”*. Com base em seu relato, é possível perceber que a reportagem de Lopes, já discutida, confunde IPTU progressivo e IPTU progressivo no tempo, quando afirma que não existe IPTU progressivo implementado em Curitiba.

Segundo a procuradora, essa medida se baseia na capacidade contributiva, gera fundo utilizado pelas políticas de interesse social e é capaz de direcionar e controlar a ocupação e o uso do solo urbano. Ela defende esse instrumento em lugar do IPTU progressivo no tempo pela dificuldade de aplicação deste último, o que denota uma tentativa de contorno da situação por parte do poder público, na busca de medidas mais eficientes. Apesar disso, ela reconhece que a pressão social e acadêmica é forte no sentido da regulamentação do instrumento, o que fez com que fosse criado um comitê permanente de estudos voltados à regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. A Dra Cintia Estefania Fernandes também atenta para o fato de que a principal política pública de democratização do espaço é o reconhecimento da posse para regularização fundiária, em conformidade com as idéias defendidas neste trabalho. Ela explica que tanto a prefeitura de Curitiba quanto a administração de outros municípios se direcionam para esse tipo de política. Esses estudos contam com levantamento dos imóveis sujeitos à progressividade anual do imposto, mas não contam com estratégias. A procuradora reflete que as respostas à implementação do IPTU progressivo no tempo devem ser encontradas o quanto antes, mas sabe que a demora provém de uma dificuldade inerente ao instrumento. Em Curitiba, o que se

faz até o momento é substituir a estratégia de implementação do IPTU progressivo no tempo pela estratégia da progressividade fiscal, enquanto se estuda sua implementação.

José Luiz de Lima, funcionário da Secretaria Municipal de Finanças da cidade de Araucária/PR, afirmou que o Plano Diretor do município foi realizado pela empresa de planejamento Vertrag Gestão de Projetos, por meio de licitação Pública. Segundo ele, nesse Plano Diretor não houve a inclusão das *leis complementares*, ou seja, carece das leis específicas de regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Lima afirma que houve tentativa de aprová-las, por parte do Conselho, mas que este não concordou com as alterações propostas pela Câmara dos Vereadores. Este impasse ainda não pode ser resolvido. Quanto ao IPTU progressivo no tempo, especificamente, o funcionário explicou que o valor venal dos terrenos subutilizados de Araucária é baixo para que seja significativo o aumento da alíquota do imposto, sendo que o proprietário não se sentiria motivado a desistir de seus planos em relação a seu imóvel. O funcionário apresenta um novo impasse em relação à eficácia do instrumento, sentido pelo poder público de cidades de menor porte.

Patrícia Cherobim /COMEC (Arquiteta e Mestre em Arquitetura pela PUC-PR) afirma ter participado da elaboração dos Planos Diretores dos seguintes municípios: Mauá da Serra, Salto do Lontra, Terra Boa, Quarto Centenário e Nova Olímpia, todos no estado do Paraná. Nos PD dos primeiros dois municípios, o IPTU progressivo no tempo foi proposto, necessitando de regulamentação por meio de lei específica subsequente. Aprovou-se, até o momento, o PD de Salto do Lontra, nessas condições. Cherobim afirma ainda que é partidária do instrumento IPTU progressivo no tempo, acredita que dentro de 10 anos, a progressividade no tempo do imposto será encarada como um simples multa, e as pessoas se habituarão ao instrumento.

Nesse sentido, as avaliações da maioria dos técnicos indica que o IPTU progressivo no tempo não vem sendo implementado devido às dificuldades

inerentes ao próprio instrumento, o que contraria a visão, muito forte no urbanismo e na geografia urbana, de que isso ocorre devido ao poder que especuladores e empresários da construção civil teriam de direcionarem as políticas urbanas de acordo com seus interesses particulares.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base na teoria socioeconômica de Hernando De Soto (2000), analisou-se a Política Urbana Brasileira atual. Relacionou-se historicamente o estudo da cidade e suas vertentes à prática desenvolvida pelo poder público no âmbito do planejamento urbano. Como exemplo escolheu-se o instrumento IPTU progressivo no tempo, fruto da influência do pensamento crítico como direcionador dos estudos acerca da cidade. Procurou-se avaliar os resultados das experiências práticas de implementação e regulamentação deste instrumento, para questionar sua eficácia e aplicabilidade prática.

A pesquisa documental sobre a produção acadêmica em Geografia Urbana e Urbanismo, bem como da Política Urbana brasileira permitiu as seguintes conclusões:

1. A concepção negativa da teoria social crítica acerca da propriedade privada precisa ser reavaliada à luz de suas propostas de políticas públicas. No planejamento e na geografia urbana, as propostas para a realização da utopia do “direito à cidade” permanecem vagas, voltando-se principalmente para a expectativa de que mecanismos inovadores de participação popular possam ainda fazer brotar demandas sociais que ponham em xeque a instituição da propriedade privada (DINIZ FILHO, 2008). De outro lado, a teoria de De Soto convida os pesquisadores a refletirem sobre uma outra maneira de avaliar a propriedade privada urbana, a qual constitui um ativo cujo potencial econômico, se bem representado junto à sociedade, permite aos pobres produzir capital.



2. As propostas de política urbana influenciadas pela teoria social crítica e que de fato lograram mudar a legislação referente ao planejamento urbano encontram-se definidas no Estatuto da Cidade. No entanto, tais políticas encontram-se ainda em fase de verificação de sua eficácia, pelo fato de serem de implementação recente, como é o caso do IPTU progressivo no tempo.

Por meio da pesquisa acerca do IPTU progressivo no tempo enquanto instrumento de reforma urbana, tanto aquela de caráter documental quanto as entrevistas, concluiu-se o seguinte:

1. Não há documentação das experiências práticas quanto à implementação e regulamentação do instrumento que comprove sua eficácia no Brasil.
2. Em Curitiba e Região Metropolitana, não há casos de regulamentação ou implementação do IPTU progressivo no tempo.
3. Sua aplicação envolve formulação de Plano Diretor, ações judiciais propostas pela parte sancionada, processos que envolvem no mínimo duas administrações municipais subsequentes, pelo tempo que podem durar as negociações.
4. O IPTU progressivo no tempo é um instrumento que por si só não garante a inclusão social, pois não promove necessariamente a regularização padronizada das propriedades urbanas.

A abertura da Geografia Urbana a idéias diferentes daquelas em voga no momento é necessária. Talvez De Soto esteja errado, mas a inserção de discussões importantes e atuais no contexto da pesquisa em Geografia por si só já é justificável, dado que até então não se propôs estratégias suficientemente consistentes para os problemas do ambiente urbano. Apesar disso, a Academia e a Administração Pública caminham no sentido de encontrar estratégias mais efetivas de política urbana, já que a evolução natural do pensamento crítico é a sua crise e a construção de novos paradigmas no combate à desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. Contribuição à História do Pensamento Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FIBGE, Revista Brasileira de Geografia, 56 ( ¼ ) , 1994:21-122

ALFONSIN, Betânia M. **Para Além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AUTORES, V. (Org.) ; SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.) ; Raquel Rolnik (Org.) . **Estatuto da Cidade Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 273 p.

ARAUJO, J. Paulo (2004) **O Princípio da Participação Popular e da Publicidade no Direito do Urbanismo**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1418/O-Principio-da-Participacao-Popular-e-da-Publicidade-no-Direito-do-Urbanismo>. Acesso em: 16/04/2009)

ARAÚJO, M. A.; MARQUES, G.R.; SANTOS, M. A. **Justiça tributária social: aplicação do artigo 182, §4º da CR/88**. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_tribut\\_marinella\\_m\\_a\\_raujo\\_e\\_outros.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_marinella_m_a_raujo_e_outros.pdf) (Acesso em 12/04/2008)

AZEVEDO, Sérgio. **Déficit habitacional básico em 2004**. Disponível em: <http://www.fehab.com.br/APRES/Sergio%20de%20Azevedo%20%20Apresenta%20D%C3%A9ficit%20e%20inadequa%C3%A7%C3%A3o%20Habitaci.pdf> (Acesso em 10/08/07)

AZEVEDO, Sérgio. **Domicílios Vagos em 2004**. Disponível em: <http://www.fehab.com.br/APRES/Sergio%20de%20Azevedo%20-%20Apresenta%20D%C3%A9ficit%20e%20inadequa%C3%A7%C3%A3o%20Habitaci.pdf> (Acesso em 10/08/07)

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE (Santiago)* [online], vol. 28, no. 84, 2002 pp. 133-144. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso) . ISSN 0250-7161.

BRAGA, Roberto (s/d) .**Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do Estatuto da Cidade no contexto da reforma do Estado**

Disponível em:  
<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/rbraga12.pdf>.  
(Acesso em 30/07/2007)

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 3.ed São Paulo: Estúdio Nobel, 1999.

CARDOSO, Adauto. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. 2000, p5  
Disponível em:  
[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto\\_desig\\_urb\\_polhab.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf)  
(Acesso em 24/06/07)

CARLOS, A F A. **A Geografia Crítica e a crítica da Geografia** In: IX Colóquio de Geocrítica-Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones e Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales, Porto Alegre. Actas del Coloquio, 2007.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2000

CASTELLS, 1972 apud ABREU, Maurício de Almeida. **O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. Contribuição à História do Pensamento Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FIBGE, Revista Brasileira de Geografia, 56 ( ¼ )1994:21-122

CLARK, David. **Introdução à geografia urbana**. São Paulo. Difel, 1982

CIRINO, Lúcia R. **A importância do Plano Diretor para o planejamento urbano** Revista Jus Vigilantibus 25 de junho de 2007 Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/26294> (Acesso em 13/03/2009)

COLODETTI, Bruno. **O IPTU progressivo na Constituição Federal de 1988** . Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 406, 17 ago. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5587>. (Acesso em: 17/03/2008)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.  
CYMBALISTA, Renato; SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. **A lei de 10 de julho de 2001- O Estatuto da Cidade** , 2004 Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6751.html> (Acesso em 24/05/2007)

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade**. In: **Dicas – Desenvolvimento Urbano**. nº 181. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. (Acesso em 04 dez 2007).  
DATACENSO: **Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Edifício/ outubro de 2005**.

DATACENSO: **Avaliação dos edifícios Abandonados e Subutilizados – Habitação – Tipo/outubro de 2005**.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do Capital**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000

DINIZ FILHO, L. L. **Fundamentos epistemológicos da geografia**. Curitiba: IBPEX, 2009 (Coleção Metodologia do Ensino de História e Geografia, 6).

\_\_\_\_\_. **Planejamento urbano e regional: predominam as propostas vagas e autoritárias**. In: \_\_\_\_\_. **Quebrando a corrente: por uma crítica da geografia crítica**. Curitiba: Departamento de Geografia da UFPR, dez. 2008.

FERNANDES, Edésio. **Legalizando o ilegal**. In.: *Jornal do Brasil Online* 07 jun 2001. Disponível em: <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/opiniao/2001/06/06/joropi20010606003.html>

\_\_\_\_\_. **Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERREIRA, José S.W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. "Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção, Direito de Superfície, Urbanização Compulsória, IPTU Progressivo." Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal- Texto de apoio às discussões da Mesa 1, 2003.

FRANZESE, C. **IPTU progressivo no tempo**. Instituto Polis, 2005. Disponível em: [http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=91](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=91). (Acesso em 29/03/2008)

GÓMEZ, J.M.L. **Código Civil e Estatuto da Cidade** Doutrina Jus Navigandi, 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4933> (Acesso em 14/03/2009)

de GRAZIA, G. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas**. Osório, L. M. (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor: 2002, PP15-37.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos 'insustentáveis**. Revista da Fundação SEADE - Metrópoles: Transformações Urbanas, São Paulo, 2001. PP13-19, janeiro/fevereiro.

HARVEY, D. A (1973) **Social justice and the city**. Edward Arnold, Londres (Hucitec, São Paulo, 1980)

IBGE.**Curitiba: Densidade Demográfica por setor do IBGE – 1980/2000**

IBGE.**Curitiba:Renda média do chefe de domicílio por setor do IBGE – 1991/2000**

IPARDES. **Principais Fluxos Migratórios Intermesorregionais no Paraná em 2000**.

IPARDES. **Ocupações Irregulares na RMC em 2000**.

IPEA. **O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento**. Brasília: 1997. IPEA. v. 2, p. 119-202

IPPUC. **Plano Preliminar de Urbanismo (1965)**

IPPUC. **Plano Diretor de Curitiba (1966)**

IPPUC. **Revisão do Plano Diretor de Curitiba (1975)**

IPPUC. **Expansão Viária nas décadas de 1980 e 1990**.

JACOBS, Jane. **The Death And Life of Great American Cities**, 1961 (São Paulo: Martins Fontes, 2000)

JACOMINO, SÉRGIO. **Por uma Nova Ordem Jurídico-Registral no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

JORNAL DA CONSTITUINTE, edição Nº 13, p. 5, 30/8/1987, Brasília.

LEFEBVRE, Henry. **Le droit à la ville suivi de espace et politique** Paris, Éditions Anthropos, 1972.

LEI FEDERAL 10.257/01 – Estatuto da Cidade

LEI MUNICIPAL 11.266/04 – Plano Diretor de Curitiba

LIMA, Cristina A. **A ocupação de áreas de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana**. Curitiba, 2000. UFPR, Tese de doutoramento.

LOPES, J.M. (reportagem) **IPTU Progressivo e Estudo de Impacto de Vizinhança são alguns dos instrumentos inexistentes na capital**. 30/11/2008. Disponível em: <http://200.189.113.39/mppr/noticiamp.nsf/9401e882a180c9bc03256d790046d022/701fe6bacdb3366083257512005998fa?OpenDocument> (Acesso em 02/03/2009)

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 12.ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, **Comentários à Constituição**, vol. 3, *apud* A Constituição na Visão dos Tribunais, TRF 1ª Região- Gabinete da Revista, Ed. Saraiva, p. 1147

MARICATO, E. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta**. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1997, pp. 309-325.

\_\_\_\_\_. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O VAINER, C. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Vozes, Petrópolis, 2000.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996. MARTINS, M L R. **Finalmente o Estatuto da Cidade**. abril, 2002.

Disponível em <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/texmalu.html>, (Acesso em 04 dez 2007).

MARTINE, George. **A urbanização no Brasil**. In: Simpósio sobre **Urbanização Acelerada e Degradação Ambiental**, 1992.

MARX, 1867 *apud* DE SOTO, Hernando. **O mistério do Capital**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000. )

MOREIRA, Antonio. **Plano Diretor e a Função Social da Propriedade Urbana**. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a\\_moreira/producao/cepam02.htm](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/cepam02.htm) - (Acesso em: 23/05/2007)

MUNIZ, D. P. **Implantação do cadastro técnico multifinalitário em uma área teste**. II Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC, anais Florianópolis, 1996.

NEVES, Maria C. **Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade**. Jus Navigandi, 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5084>. Acesso em 30/07/2007

OLIVEIRA, Márcio Piñon de . **A favela e a utopia do direito à cidade no Rio de Janeiro**. In: IX Coloquio Internacional de Geocrítica, 2007, Porto Alegre. **Los problemas del mundo actual - soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales**. Porto Alegre : Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

PEREIRA, Gislene. **Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização desigual** . Curitiba, 2002. UFPR, Tese de doutoramento

PINHEIRO, G.C. **Considerações gerais acerca do instituto da desapropriação**. Disponível em: <http://www2.oab.org.br:8080/adminweb/files/artigos/AC/CONSIDERACOESGERAISACERCADOINSTITUTODADESAPROPRIACAO.pdf>. (Acesso em 23/05/2008)

PINTAUDI, S. M. **Urbanismo: é possível projetar um futuro coletivo para a cidade?**. In: IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre. Actas del Coloquio, 2007.

QUINTO Jr., L. P. **Nova Legislação Urbana e os Velhos Fantasmas**. In: Estudos Avançados 17, 2003.

RANDOLPH, Rainer. **Do Planejamento Colaborativo ao Planejamento Subversivo: Reflexões sobre Limitações e Potencialidades de Planos Diretores no Brasil**. In: IX Colóquio de Geocrítica-Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones e Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales, Porto Alegre. Actas del Coloquio, 2007.

REGUEIRA, Krongnon .**O Setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, UFPR, 2007

REZENDE, Vera F. **Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade**. In Dinâmicas territoriais, tendências e desafios do Brasil contemporâneo, Brasília, CIORD/ABM, 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Faces ativas do urbano: mutações em um contexto de imobilismo**. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires, CLACSO, 2000. p. 235–250.

RODRIGUES, Arlete. **A Cidade Como Direito** in: IX Colóquio de Geocrítica-Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones e Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales, Porto Alegre. Actas del Coloquio, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**. 2001, Disponível em: <http://www.aceguarulhos.com.br/content.php?m=20011123103957> (Acesso em 05/05/2000)

\_\_\_\_\_; CYMBALISTA, R. ; SANTORO, P. F.; SAULE JÚNIOR, N. **Estatuto da Cidade, guia para sua implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Caixa Econômica Federal/Câmara dos Vereadores- Instituto Pólis, 2001.

SANCHEZ, Fernanda. **Curitiba Imagem e Mito: a construção social de uma imagem hegemônica**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Brasil, 1993.

SANTOS, Milton . **Metrópole Corporativa Fragmentada**. Nobel, São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_(1977) apud ABREU, Maurício de Almeida. **O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. Contribuição à História do Pensamento Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FIBGE, Revista Brasileira de Geografia, 56 ( ¼ ) 1994: 21-122



SANTOS, C.C.; TAKAKURA, R. I.; LOCH, C. **IPTU Progressivo no Tempo - uma nova perspectiva para o combate aos vazios nas cidades brasileiras** COBRAC 2002 · UFSC Florianópolis Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/index.htm> (Acesso em 10/11/2007)

SMITH, 1776, *apud* DE SOTO, Hernando. **O mistério do Capital**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade**. In. Ciência e Cultura [online]. Abril/Junho 2004, vol.56, no.2, p.38-42 ISSN 0009-6725. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252004000200019&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200019&lng=en&nrm=iso) . (Acesso em 23/07/07)

SOUZA, Nelson M. **Planejamento Urbano em Curitiba: Saber Técnico, Classificação dos Cidadãos e Partilha da Cidade** - NR SOUZA – Rev. Sociol. Polit., 2001 – SciELO Brasil. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a07n16.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a07n16.pdf). (Acesso em 25/05/2007).

THEODORO, Mário L. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal**. IPEA, Texto para Discussão no. 919 , 2002. ISSN 1415-4765.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D.A. **Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira** In.: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº111,p19-28, jul./dez. 2006.

VAINER, Carlos. **Utopias Urbanas e o Desafio Democrático**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 105, p. 27,jul./dez. 2003 - Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/105/vainer.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/105/vainer.pdf) - Acesso em: 08/06/2007

#### **Demais links consultados:**

- <http://ild.org.pe/en/home>(Acesso em 13/03/2009)
- <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/> (Acesso em 13/03/2009)
- <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/parana/> (Acesso em 13/03/2009)

## Entrevistados:

- Dra. Cintia Estefania Fernandes, Procuradora de Finanças do Município de Curitiba e Julgadora Tributária, Mestre em Direito Administrativo pela UFPR (entrevistada em 16/03/2009).
- Francisco Busato, funcionário da Diretoria de Rendas Imobiliárias da Prefeitura Municipal de Curitiba (entrevistado em 13/03/2009).
- José Luiz de Lima, funcionário da Secretaria Municipal de Finanças da cidade de Araucária/PR (entrevistado em 12/03/2009).
- Patrícia Cherobim, Arquiteta e Urbanista pela PUC-PR, Mestre em Arquitetura pela PUC-PR, planejadora da COMEC (entrevistada em 18/03/2009).

## ANEXOS

### 1 NOTAS

9 Abreu (1994, P25) afirma que Carlos Delgado de Carvalho foi o introdutor da geografia francesa no país, com idéias lablacianas evidentes em “Le Brésil Méridional”(1910). A chegada dos mestres franceses veio dar força a uma discussão que já havia iniciado nas décadas anteriores e, como na Alemanha e França, vieram das pressões, estímulos e demandas provenientes do ensino médio. Após a chegada dos franceses, a pesquisa começa a evoluir, assim como o ensino. As novas produções surgiram no intuito fundamental de impor definitivamente a Geografia Moderna em detrimento da velha Geografia enciclopédica. (ABREU, 1994, P26)

10 A monografia urbana era, para Abreu (1994, P28) a aplicação do método de Geografia Regional à cidade, seguindo modelo sistematizado por Blanchard cerca de 40 anos antes de chegar ao Brasil. Trata-se de uma síntese urbana, feita por meio de uma integração analítica de dados físicos e humanos, objetivando demonstrar a individualidade do fato urbano (sua diferença em relação ao campo ou a particularidade de uma cidade sobre as demais, o que demonstra a prioridade do idiográfico, ou do particular). Os estudos de morfologia urbana focalizaram, de maneira geral, a planta e a construção das cidades, consideradas como a expressão da sua origem, crescimento e função. Classificou-se as cidades quanto ao seu plano viário, aparência das edificações e função ou uso do solo. (CLARK, 1982, P26) São estudos de tipologia urbana, muito comuns em pesquisas de Arquitetura.

13 Abreu (1994, P44) afirma que a chegada ao Brasil de John Friedmann foi a ocasião de início das pesquisas desta fase quantitativa. Foi convidado pelo IPEA para prestar consultoria. Sugeriu que o Brasil adotasse a geografia realizada por Brian Berry, baseada na linguagem matemática, que julgava mais precisa e acessível. A adesão ao novo método de pesquisa foi intensa na década de 70, com a produção de uma série de eventos acadêmicos.

16 Quanto às bases teóricas, os geógrafos buscaram aquelas desenvolvidas pela Economia e Sociologia. Os referenciais de análise incorporados foram: A Ecologia Humana de Pierson a Teoria Geral dos Sistemas e a Teoria Econômica Neoclássica. A abordagem Ecológica considera os padrões urbanos consequência de uma luta pela localização e espaço na cidade. A escola enfatiza a

competição pelo território entre grupos sociais e a maneira como isso conduz à emergência de áreas “naturais” em cada centro. É representada pela Escola de Chicago de Sociologia Urbana. Seus pesquisadores visualizavam a cidade como um objeto isolado da análise sociológica, procurando explicar a complexidade da comunidade urbana, por meio do estabelecimento de padrões de organização. De acordo com a teoria, os indivíduos economicamente mais débeis são afastados das áreas de prestígio, assim como os animais mais fracos. A escola exerceu influência porque enfocou as interações e inter-relações competitivas, mas ignorou as forças econômicas, institucionais e políticas que contribuem na formação dos padrões sociais na cidade. (CLARK, 1982, P182-186)

19 Quanto ao temário produzido pela escola, verifica-se a abordagem pelo viés socioeconômico das políticas habitacionais, como o BNH (no que diz respeito aos impactos de sua implementação à realidade urbana, enfocando-se principalmente a dificuldade de acesso das camadas mais carentes à infra-estrutura de transporte e acesso a serviços.) Discutiu-se, em geral, a lógica do crescimento urbano, frequentemente atribuindo-a à atuação do Estado. (ABREU, 1994, P52). Alguns trabalhos objetivaram identificar as estratégias locacionais de determinados agentes em especial, ou as transformações ocorridas em áreas específicas da cidade. O temário em relação a essa preocupação de pesquisa foi variado. Abordou-se também a segregação urbana, temática que enfocou desde a condição habitacional das classes pobres até a autosegregação da elite em condomínios. Levantou-se a questão da segregação residencial baseada em variáveis como rendimento, classe social e origem étnica. Outro tema explorado foi a descentralização das atividades terciárias. A forma espacial do centro da cidade foi tema recorrente, abordando-se nesse momento principalmente os conflitos gerados pelo uso do solo nessas áreas.

26 Para analisar as questões da problemática urbana, Lefebvre parte da Filosofia. Para tanto, Lefebvre (1972, P36) rejeita “as proposições sintéticas baseadas sobre os resultados das ciências especializadas” (ou a filosofia clássica – de Platão a Hegel, segundo do autor). Trata-se da “meditação filosófica que visa uma totalidade pela sistematização especulativa”. Para os filósofos clássicos, a separação e análise individual dos elementos tinham por finalidade uma compreensão do total. Durante a Idade Moderna, quando da reapropriação dos princípios da cultura clássica pelos novos intelectuais racionalistas, a filosofia não reencontra sua ligação com a cidade. O pensamento filosófico vai se fixar ou no indivíduo, criando o humanismo, ou o Estado, pensando as estratégias de manutenção do poder. A síntese científica, para Lefebvre (1972, P43), vai fazer da cidade um subsistema dentro de um sistema filosófico-político. A filosofia e o filósofo se integram em uma realidade racional de Estado, é quando o intelectual se “proletariza”: As maneiras pelas quais ele passa a pensar a cidade, ao passar do tempo, se limitam a contemplar outros aspectos concernentes à cidade, como a análise fenomenológica ou semiológica. Não é possível, portanto, fazer a compreensão do total, apesar de conhecer sua existência. Para Lefebvre (1972, P49), as análises segmentárias da ciência não foram capazes de se apropriar do todo, nem aquelas que propuseram estudos interdisciplinares. O Urbanismo entra, enquanto ciência e prática política, tentando estabelecer um paralelo entre o conhecimento departamentado da cidade e as aplicações técnicas desse conhecimento; o que, segundo o autor, levou os urbanistas frequentemente a totalizações mal-fundamentadas e mal-legitimadas.

27 A prática social é integrativa, portanto, a ciência da cidade deverá ter os seguintes aspectos:

a) Transdução: pode ser perseguida metodologicamente, elabora e constrói um objeto teórico, possível, a partir de informações de uma realidade, e de uma problemática imposta por esta realidade. Faz um constante feed-back entre o quadro conceitual adotado e as observações empíricas.

b) A utopia experimental, que serviria para estudar as implicações e consequências da prática urbana. De acordo com este aspecto, a apreensão científica da cidade contempla todas as noções e conceitos, forma, estrutura, função, nível, dimensão, correlações, variáveis dependentes e independentes, totalidade, conjunto, sistema, etc. Sem preferência por nenhum, mas pela prática social. Todo objeto construído será submetido ao exame crítico, e em seguida submetido à verificação experimental. (LEFEBVRE, 1972, P112-114)

28 a) Um programa político de reforma urbana, entregue aos representantes políticos de esquerda, representantes da classe operária.

b) Programas urbanísticos que compreendam modelos, formas, tempos, e espaços urbanos, sem a necessidade de serem realizáveis, mas que sejam ousados: "*Toutes les audaces sont permises*" (LEFEBVRE, 1972, P117)

O processo dialético seria então uma maneira de estabelecer a comunicação entre a ciência e a força política, como um diálogo, o que atualiza as relações "teoria/prática", e "positividade/negatividade crítica". A força social capaz de realizar a sociedade urbana está incumbida de tornar efetiva a unidade (síntese) da arte, da técnica e do conhecimento. (LEFEBVRE, 1972, P119)

## **2 § 4º do art. 156 da Constituição da República Federativa do Brasil.**

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º. O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)  
§ 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

## **3 Artigos 8º, 9º, 26 e 53 da Lei Municipal 11.266/04**

Art. 8º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas neste Plano Diretor de Curitiba, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas nesta lei e no art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e os seguintes requisitos:

I - compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;

II - compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

III - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

Art. 9º II - estimular a distribuição espacial da população e de atividades econômicas em áreas dotadas de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada, reduzir os custos e os deslocamentos;

V - requalificar o centro tradicional estimulando a implantação de habitações e atividades econômicas, de animação e de lazer;

XIV - induzir a ocupação compatibilizada com a função social da propriedade urbana pelo ordenamento do uso e ocupação do solo;

Art. 26. IV 52. São áreas passíveis de parcelamento e edificação compulsórios, e de aplicação dos demais mecanismos previstos no "caput" do artigo anterior, incisos II e III, mediante

notificação do Poder Executivo e nos termos dos arts. 5º à 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, situados na área urbana (...).

Art. 53. A instituição de critérios para as edificações não utilizadas, para as quais os respectivos proprietários serão notificados a dar melhor aproveitamento, sob pena de sujeitar-se ao imposto predial progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, será objeto de lei específica.

Parágrafo único. A lei específica que trata este artigo poderá determinar a aplicação dos critérios diferenciados por zonas, ou partes de zonas de uso, conforme o interesse público de dinamizar a ocupação de determinados trechos da Cidade.